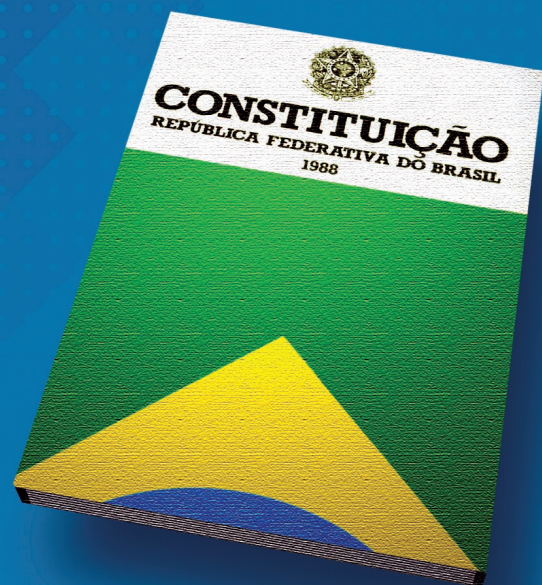


# ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL *em 2017*

Edição Especial dos  
**30 Anos** da  
Constituição Federal



## ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2017

No ano em que a Seguridade Social completa 30 anos, a Anfip e a Fundação Anfip publicam a 18ª edição da Análise da Seguridade Social como edição especial.

Esta edição, além de trazer dados referentes ao ano de 2017, apresenta ao leitor os textos “A [des]construção dos direitos trabalhistas no Brasil” de autoria de Clemente Ganz Lúcio e Patrícia Lino Costa, em que aponta os avanços alcançados durante uma história de lutas e os processos atuais de desconstrução desses direitos. Traz, ainda o artigo “Sistema Único de Saúde – 30 anos: do subfinanciamento crônico para o processo de desfinanciamento decorrente da Emenda Constitucional 95/2016”, que contém debate do seu autor Francisco R. Funcia sobre o maior problema do atual modelo, o subfinanciamento crônico. Embora a regulamentação dos novos direitos associados à universalidade do Sistema Único de Saúde, identificada como direito de todos e dever do Estado, tenha avançado em muitos aspectos, a falta de recursos sempre foi um entrave, conforme afirma o autor. Além desses dois textos as autoras Luciana de Barros Jacoud e Carolina Gabas Stuchi nos brindam com o trabalho intitulado “30 anos da Assistência Social como direito: balanço e perspectivas”, em que retratam os avanços constitucionais contidos no novo marco de proteção social trazido pela Constituição, quando políticas de assistência social ultrapassaram o marco da caridade, para resgatar a cidadania.

Neste contexto, a Anfip e a Fundação Anfip, pelo compromisso que têm com a previdência social pública e com o fortalecimento da Seguridade Social, vem publicando, há mais de 10 anos, estudos para subsidiar a pesquisa e o debate da população em relação a essas matérias.

Por fim, vale ressaltar que, os resultados da seguridade social desde 2005 até 2015 foram superavitários e a necessidade de financiamento verificada nos exercícios de 2016 e 2017, não justificam, por si só, a propagação de reformas que tendam a reduzir benefícios e privilegiar a área econômica em detrimento da área social. As reformas necessárias são aquelas que otimizem a arrecadação de forma a manter os benefícios da previdência, da assistência social e da saúde e assim, cumprir o objetivo constitucional de manter uma sociedade, livre, justa e solidária. Estas, sim, as nossas bandeiras.

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 2017*

Edição Especial dos  
**30 Anos** da  
Constituição Federal



Outubro/2018  
18ª edição

ANFIP: Inovação e Luta!



*Copyright @ 2018 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social e Tributário*

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

**Tiragem desta edição:** 2.000 exemplares

Impresso no Brasil/ Printed in Brazil

**Capa e Editoração eletrônica:**

Antônio Rubens

**Equipe Técnica:**

César Roxo Machado

Décio Bruno Lopes

Flavio Tonelli Vaz.

Vanderley José Maçanero

**Coordenação:**

Décio Bruno Lopes

Vanderley José Maçanero

**Colaboradoras:**

Aurora Maria Miranda Borges

Edna Cordeiro Rosa

Neiva Renck Maciel

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

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil./Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social

Análise da Seguridade Social 2017./ ANFIP/ Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2018.

198p.

ISBN: 978-85-62102-28-8

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. Décio Bruno Lopes III. Vanderley José Maçaneiro (Coordenadores.) IV. César Roxo Machado V. Flávio Tonelli Vaz. (Colaboradores.).

CDU:336.14=369

# SUMÁRIO

Índice de Tabelas, Gráficos e Quadros .....	7
Glossário de Abreviaturas .....	11
Apresentação .....	15
Introdução .....	17
1. A Seguridade Social: um sistema constitucional para assegurar o direito à saúde, previdência social e assistência social.....	23
1.1. A (des)construção dos direitos trabalhistas no Brasil.....	24
1.1.1. O mercado de trabalho brasileiro .....	25
1.1.2. Mudanças no trabalho após a Constituição .....	26
1.1.3. Considerações sobre o futuro e dos desafios.....	28
Referências.....	31
1.2. Sistema Único de Saúde – 30 Anos: do subfinanciamento crônico para o processo de desfinanciamento decorrente da Emenda Constitucional 95/2016.....	32
Introdução .....	32
1.2.1. Referências para a caracterização do subfinanciamento crônico do SUS.....	33
1.2.2. Instabilidade do processo de financiamento do SUS do primeiro decênio pós-constitucional até a promulgação da Emenda Constitucional 29/2000.....	34
1.2.3. “Longa caminhada” na década de 2000 para a regulamentação de dispositivos da EC 29/2000, que culminou com a aprovação da Lei Complementar 141/2012 sem alocação adicional de recursos para o financiamento federal do SUS. ....	35
1.2.4. Promulgação da Emenda Constitucional 86/2015 para inviabilizar o movimento “Saúde+10” em prol do aumento do “piso” federal para 10% das Receitas Correntes Brutas da União.....	36
1.2.5. EC 95/2016: descompromisso com os direitos de cidadania combinado com o desmonte do SUS evidenciado em aspectos recentes da política de saúde e da execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde .....	37
Considerações finais.....	41
Referências.....	41

1.3. 30 anos da Assistência Social como direito: balanço e perspectivas .....	43
Introdução .....	43
1.3.1. Reformulando a proteção social brasileira.....	43
1.3.2. Construindo uma política pública de assistência social .....	44
1.3.3. Desafios para a consolidação do SUAS .....	47
1.3.4. Perspectivas .....	48
Referências.....	50
2. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2017 .....	53
2.1. Os efeitos das renúncias tributárias.....	55
2.2. Os efeitos da crise econômica e da fragilidade da recuperação em 2017 .....	59
2.3. O ajuste fiscal de 2017 e as medidas que afetam a Seguridade Social .....	67
2.4. Os efeitos da EC nº 93/2016 - A desvinculação de 30% das contribuições sociais.....	72
2.5. A EC nº 95/2016 – A limitação das despesas .....	73
2.6. Efeitos esperados da terceirização e da precarização da reforma trabalhista sobre os direitos dos trabalhadores e as contas da previdência social.....	76
2.7. A reforma da previdência .....	81
2.8. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2017 .....	83
2.9. Construindo o <i>deficit</i> da Seguridade Social.....	93
3. As receitas da Seguridade Social.....	101
3.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	106
3.1.1. As receitas da Cofins .....	107
3.1.2. As receitas do PIS.....	108
3.2. A tributação sobre o lucro .....	109
3.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	111
4. As contribuições previdenciárias e o mercado de trabalho.....	115
4.1. A contribuição previdenciária.....	115
4.2. É preciso equacionar o problema das renúncias previdenciárias .....	120
4.3. Reverter os efeitos da crise e da precarização no mercado de trabalho na arrecadação previdenciária .....	123
5. As despesas da Seguridade Social .....	133
5.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	138
5.2. O Bolsa Família e outras transferências de natureza assistencial .....	140
5.3. As despesas com ações e serviços de saúde .....	143

5.4. Assistência Social Geral .....	147
5.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas .....	149
5.6. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT .....	150
5.7. Outras ações da Seguridade Social.....	152
6. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2017.....	155
6.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano .....	160
6.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural .....	167
Considerações finais .....	171
Metodologia de apuração dos dados .....	177
Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social.....	178
Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social .....	179
As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social.....	181
Anexo de dados .....	185





## ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

Tabela 1:	Distribuição da Arrecadação Tributária Bruta, por ente da Federação e consolidada .....	34
Tabela 2:	Orçamento do Ministério da Saúde, Despesas Pagas e Ações e Serviços Públicos de Saúde; em Valores Nominais e Reais .....	40
Tabela 3:	Valores das renúncias totais e o das novas renúncias adotadas .....	56
Tabela 4:	Renúncias tributárias em contribuições sociais .....	58
Tabela 5:	Variação real do PIB e a receita média mensal de contribuições sociais, em valores constantes e o crescimento real .....	63
Tabela 6:	Receita total, parcelas extraordinárias e a resultante líquida desses extraordinários, em valores constantes .....	69
Tabela 7:	Receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU .....	73
Tabela 8:	Receitas, Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social .....	86
Tabela 9:	Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social e o resultado do governo federal .....	91
Tabela 10:	Receitas da Seguridade Social em valores constantes; e as diferenças em relação a 2017 .....	91
Tabela 11:	Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB .....	92
Tabela 12:	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo .....	96
Tabela 13:	Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da União e a dos militares .....	97
Tabela 14:	Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social .....	98
Tabela 15:	Resultado apresentado para a Seguridade após redução das receitas e acréscimos de Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social .....	99
Tabela 16:	Receitas de contribuições sociais, em relação ao PIB .....	102
Tabela 17:	Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL .....	104

Tabela 18: Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC).....	106
Tabela 19: Receitas da Cofins, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita da arrecadação.....	108
Tabela 20: Receitas da Contribuição para o PIS, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias .....	109
Tabela 21: Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias .....	111
Tabela 22: Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social, valores correntes e em % do PIB.....	112
Tabela 23: Total de trabalhadores empregados em ocupações formais ao final de cada exercício e a População Economicamente Ativa (PEA, a População Ocupada (PO) e os Desocupados .....	117
Tabela 24: Número de empresas optantes no Simples e a arrecadação de receitas federais dessas empresas e o número de Microempreendedores Individuais .....	121
Tabela 25: Variações por intervalos selecionados do saldo de contratações e do estoque de trabalhadores empregados com vínculo ao final de cada exercício, e a variação média anual dos registros de ocupações formais de trabalho .....	124
Tabela 26: População Total, em Idade Ativa, Ocupada e Desocupada; trabalhadores por posição na ocupação e contribuintes para a Previdência .....	126
Tabela 27: Rendimento médio real do trabalho principal, por mês, do empregado, com e sem carteira, do trabalhador por conta própria e a massa salarial dos empregados.....	128
Tabela 28: Pessoas ocupadas como empregado, empregado doméstico, servidor público, empregador e trabalhador que atua por conta própria, formais e informais e suas remunerações.....	130
Tabela 29: Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição .....	131
Tabela 30: 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 .....	134
Tabela 31: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas;.....	137
Tabela 32: Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para deficientes, total de benefícios e valores orçamentários .....	140
Tabela 33: Bolsa Família, benefícios básicos e variáveis, e valores orçamentários .....	142
Tabela 34: Evolução das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde pública em relação a diversos indicadores, inclusive os valores pagos em cada exercício .....	145
Tabela 35: Despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública.....	146
Tabela 36: Evolução das despesas de investimento do Ministério da Saúde.....	147
Tabela 37: Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com ações e serviços de assistência social.....	148
Tabela 38: Despesas relacionadas com a previdência social, excetuados os benefícios.....	149
Tabela 39: Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo .....	152

Tabela 40: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social realizadas em diversos órgãos.....	153
Tabela 41: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo.....	157
Tabela 42: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.....	159
Tabela 43: Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, do subsistema urbano .....	161
Tabela 44: Benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição .....	163
Tabela 45: Mortes e afastamentos decorrentes de notificações de acidente de trabalho e doenças profissionais.	166
Tabela 46: Valores sonogados e a inadimplência em contribuições previdenciárias.....	167
Tabela 47: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS, subsistema rural; valores correntes e % do PIB .....	168
Gráfico 1: Orçamento do Ministério da Saúde, nível (1) de empenhos a pagar ao final do exercício .....	39
Gráfico 2: PIB real do Brasil, evolução trimestral, com ajuste sazonal, e as médias anuais de último quadriênio....	60
Gráfico 3: Indicadores mensais de comportamento da produção industrial, do comércio varejista e dos serviços .....	61
Gráfico 4: Receitas de contribuições sociais do governo federal, em valores acumulados em 12 meses; em valores constantes.....	62
Gráfico 5: Remuneração real média do trabalho das pessoas empregadas no setor privado, com carteira assinada, regiões metropolitanas.....	125



## GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

ASPS	Ações e Serviços Públicos em Saúde
BB	Banco do Brasil S.A
BC	Banco Central
BCE	Banco Central Europeu
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAT	Comunicação de Acidente de Trabalho
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Copom	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF	Distrito Federal
DPVAT	Seguro 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 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 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)
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
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UPAS	Unidades de Pronto Atendimento





## APRESENTAÇÃO

**N**os 30 anos da promulgação da Carta Magna de 1988 e de existência da Seguridade Social, a ANFIP e a Fundação ANFIP realizam, por meio desta obra, uma análise acurada relativa ao desempenho da seguridade social em 2017 com a finalidade de municiar estudos e debates.

A 18ª edição do livro *Análise da Seguridade Social*, ora apresentada, vem retratar os seus avanços obtidos nesse período, bem como, os movimentos de desconstrução, a que se submetem, no dia a dia, os direitos sociais: Trabalho, Previdência, Saúde, Assistência Social, o que constitui uma verdadeira violação ao texto constitucional.

A Constituição Federal de 1988, conquista histórica dos movimentos sociais, estabeleceu um marco na proteção social do país, principalmente no que se refere à lógica da seguridade social em substituição à lógica dos seguros, alcançando uma parte significativa da população brasileira que ainda não estava inserida num sistema de proteção social. Entretanto, o desmonte ao longo dos anos às políticas da seguridade social coloca em xeque, tanto a democracia, como os direitos humanos; justo por desconsiderar os direitos sociais, convertendo-os em mais uma ferramenta lucrativa para o mercado financeiro.

Nesse sentido, a restauração da Seguridade Social depende da luta pela defesa intransigente dos direitos e garantias constitucionais à revelia dos anseios do mercado e da lógica acumulativa e centralizadora do capital. Os espaços de controle social para promover o acompanhamento da sociedade civil nos processos deliberativos das políticas sociais, também podem contribuir na luta pelos direitos e por seu caráter público.

Portanto, as políticas de Seguridade Social ainda têm um caminho longo a percorrer em busca da proteção social em seu todo, apesar das políticas sociais darem respostas à “questão social” no limite da sociedade capitalista, faz-se necessário a defesa intransigente do que temos para superarmos a inserção do trabalho pelo capital.

Os problemas que o Brasil enfrenta hoje decorrem da sua incapacidade em reconhecer seus limites e de fazer escolhas, buscando acomodar as demandas dos diferentes grupos sociais que, quando agregadas, ultrapassam os recursos públicos disponíveis. A questão central para o país, não é um eventual ajuste fiscal em curto prazo. Se a trajetória de aumento das despesas não for revertida e a produtividade não aumentar, teremos uma economia com baixo crescimento, o que poderá gerar ainda mais, a necessidade de financiamento das áreas da seguridade social.

A crise econômica tem como contrapartida a crise política. Diversos projetos aprovados no Congresso minaram as receitas da seguridade social, a exemplo dos parcelamentos de longo prazo com isenção de juros e multas, redução de alíquotas, renúncias fiscais, etc,

Não se vislumbra uma solução de curto prazo para a economia brasileira. Há, portanto, muita dificuldade pela frente antes da conquista de um cenário mais favorável.. A confiança na economia ainda é algo distante do ideal para garantia de investimento em um momento em que nada parece colaborar.

Este trabalho enfoca a sustentabilidade do sistema de seguridade social brasileiro, analisando o comportamento das suas fontes de financiamento e das suas despesas, retratando algumas políticas adotadas pelo governo ao longo dos anos e analisando seu impacto sobre o sistema.

Com o objetivo de fomentar a discussão da matéria, foram analisadas leis, dados disponíveis em sistemas governamentais e publicações oficiais. Pela análise efetuada, conclui-se que o Orçamento da Seguridade social requer a otimização das receitas próprias e a busca por novas fontes de financiamento, de modo a reverter seus eventuais déficits e assim, garantir o desenvolvimento e o bem estar social.

### *ANFIP e Fundação ANFIP*

## INTRODUÇÃO

**A** Edição Especial da Análise da Seguridade Social em 2017 participa de um extenso conjunto de trabalhos e estudos que colocarão em debate os trinta anos de promulgação da Carta de 1988 e as idas e vindas dos direitos e das conquistas sociais fruto das lutas e construções do movimento social, democrático e desenvolvimentista, verificadas no momento constituinte.

Ao longo dos últimos dois anos, em uma realidade adversa, nos campos político, econômico, fiscal e social, o país vivencia um grande e articulado esforço de seus segmentos mais reacionários pela desconstrução de todo e qualquer avanço. Por meio das ideias de austeridade, tratam direitos sociais, programas e serviços públicos como incompatíveis com o orçamento e, com essa opção política, atuam para excluir o povo e suas demandas da disputa pelos fundos públicos. Querem reverter avanços conquistados nas últimas décadas, seja no acesso a bens públicos, na redução da pobreza ou no mercado de trabalho. E, principalmente, se contrapõem ao papel desempenhado pelo Estado brasileiro na definição de rumos de um desenvolvimento com distribuição de renda e redução de desigualdades regionais e sociais.

Em meio a esse cenário, foi promulgada a Emenda Constitucional – EC – nº 95, de 2016. Como parte de um novo consenso antissocial, limita por vinte anos os gastos públicos, para disponibilizar parcelas crescentes de recursos para os gastos financeiros na União. Através de uma maioria eventual, sedimentam no texto constitucional um limite orçamentário que é divorciado da capacidade econômica do país e das disponibilidades fiscais do Estado. Mas, principalmente, inibem vontades adversas que podem emanar das urnas, da disposição política do povo por requerer dos governos maior acesso a bens e serviços públicos ou a edificação de um futuro diferente.

Buscam a construção de um estado mínimo, com redução de direitos e o sucateamento de serviços públicos como os de saúde, assistência social, educação, segurança; reduzem os investimentos públicos em logística, saneamento, criando demandas para o setor privado; precarizam a capacidade estatal de exploração de riquezas minerais e privatizam as empresas públicas para se apropriarem mais facilmente desse patrimônio; contêm o crédito público, em prol dos bancos privados; enfim, praticam a destruição da capacidade estatal de dirigir o país rumo a melhores cenários.

No fundamental, esse movimento insurge contra o papel redistributivo da política fiscal, ao exigir cortes drásticos nas despesas públicas, aprisiona a sociedade em um cenário da inevitabilidade de profundas reformas para cortar direitos e precarizar as mais diversas políticas públicas.

No Brasil, onde a estrutura tributária é perversa e injusta e pouco contribui para a redução das desigualdades, o combate às iniquidades sociais depende de transferências de recursos públicos e de outros gastos sociais para as pessoas mais pobres, que lhes permita o acesso a serviços e direitos. Submetendo o país a um limite de gastos único no mundo, impedem o acesso a direitos sociais básicos e empurram o país para uma sociedade cada vez mais desigual e com crescentes parcelas de vulnerabilidade.

Os anos de 2016 e 2017, principalmente o de 2017, concentram um conjunto dessas ações orquestradas pelo desmonte dos direitos sociais e dos programas voltados à distribuição de renda e à redução das desigualdades, sociais ou regionais. Sob diversos mecanismos, direitos sociais e programas dirigidos a segmentos mais pobres vão sendo desconstituídos ou precarizados.

Novas maiorias, onde se unem mídia, grandes empresas, membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, foram formadas e agem atacando direitos sociais e propondo saídas para a crise que direciona todo o ônus sobre as parcelas mais pobres da sociedade. Direta ou indiretamente, o governo age desconstruindo políticas, com cortes no financiamento, reformulações e se permite agir, inclusive, desrespeitando o marco legal. Em contrapartida, foram aprovadas leis que resultaram em perda de arrecadação, favorecendo grandes empresas. Enquanto propõe regras que inviabilizam o acesso à aposentadoria rural, o governo parcela dívidas e diminui as alíquotas de contribuição previdenciária para a agroindústria e para as gigantes do agronegócio. Somente ao longo desse exercício, foram aprovadas cinco leis com perdão de dívidas com a União, tributárias e não tributárias.

No campo econômico, uma recessão sem precedentes e de difícil superação constrói dificuldades das mais diversas ordens: explosão do desemprego, corrosão do tecido social, deterioração da renda das famílias. As empresas retraíram investimentos e apostaram 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 do governo não fecham. Um país acostumado a praticar entre 2% e 3% de *superavit* primário<sup>1</sup>, acumula em *deficits* fiscais de grande magnitude, pressionando ainda mais os gastos sociais.

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 no mundo, a crise econômica que se arrasta há mais de dez anos, desde o seu início em 2007 nos EUA, ainda exhibe as suas consequências. Se alguns países podem demonstrar sinais econômicos minimamente positivos, ainda aguardam soluções os graves problemas sociais por ela causados: os altos índices de desemprego e de subemprego, a queda na renda do trabalho, o aumento das desigualdades, a perda de direitos e a precarização do trabalho. E, a julgar pelos cenários apresentados nos mais recentes documentos dos organismos internacionais, que apontam panoramas de baixo crescimento econômico pelos próximos anos, não se equacionarão esses graves problemas sociais no curto espaço de tempo.

1 Desconta as receitas financeiras e as despesas com juros

Até 2013, o Brasil conseguiu vencer a interiorização dos efeitos da crise internacional. Uma verdadeira agenda anticíclica permitiu expandir a economia, 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.

Essa agenda anticrise foi em direção oposta às que o país adotou nas crises anteriores de 1990 a 2002. Até então, seguíamos um receituário de aumentos dos juros e da carga tributária; congelamento ou corte em salários; diminuição dos gastos públicos, especialmente os de natureza social.

Em 2008, o país adotou renúncias fiscais; criou e ampliou subsídios; aumentou o crédito e os gastos públicos em infraestrutura; ampliou os programas sociais, em quantidade e qualidade; e adotou uma política de valorização do salário mínimo.

No resto do mundo, nas economias avançadas, as ações dos diversos governos em resposta à crise priorizaram a salvação dos seus mercados financeiros, mantendo a produção quase estagnada e os trabalhadores sem emprego e com menos direitos, com graves repercussões sociais. E, com o prolongar da crise, surgiu um período longo de baixos níveis de produção. As empresas inibiram investimentos, o desemprego crescente deixou famílias sem renda e sem capacidade de consumo. Esses países aumentaram desproporcionalmente as moedas em circulação, para dar às suas instituições financeiras liquidez em relação aos ativos contaminados pelo descrédito advindo dos efeitos da desregulamentação dos mercados. Isto não equacionou os problemas gerados pela crise, mas socializou uma parcela dos encargos e prejuízos pelo mundo.

No Brasil, em 2014, o país vivia as consequências de uma desoneração excessiva que retirou capacidade do Estado de investir e de auxiliar no crescimento econômico. A ação das políticas públicas não conseguiu se contrapor à paralisia do setor produtivo. Em relação a esse conjunto de benesses distribuído às empresas durante o período da crise, vale ressaltar que foi ampliado em muito durante a tramitação de suas medidas pelo Congresso Nacional, em movimentos políticos que o governo não quis ou não conseguiu reverter. A esse cenário que já indicava problemas econômicos e fiscais, somou-se o impasse eleitoral e ao final do ano iniciou-se uma crise política sem precedentes.

E problemas políticos, denúncias de corrupção, estagnação dos investimentos privados, interiorização dos efeitos da crise internacional, tudo se somou criando um ambiente ainda mais hostil para a recuperação da economia. Já ao final daquele ano, o governo brasileiro alterou em parte o rumo das suas políticas econômicas e fiscais.

Em 2015, aprofundou nesse caminho, mas manteve prioridades no campo social. A política de valorização do salário mínimo foi revigorada por mais quatro anos; a regra 85/95 foi aprovada como opção ao fator previdenciário; as medidas do ajuste foram modificadas para diminuir os seus efeitos durante a tramitação.

Na média, ao contrário do caminho que vinha sendo adotado desde 2008, o governo optou por medidas de ajuste fiscal, corte de subsídios, aumentos tributários, redução dos gastos públicos, aumento das metas de *superavit*, aprofundando a queda da economia – em uma recessão que perdura desde 2015 – e com grandes repercussões no mercado de trabalho.

Se em 2014 houve uma paralisia na geração de empregos, desde então, há 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 o enfrentamento à crise gestaram saídas que parecem desconhecer o seu tamanho ou as repercussões para os segmentos que já se encontravam atingidos pelos seus múltiplos efeitos. As consequências sociais, materializadas na perda de emprego e renda, no aumento da miséria das famílias vão se avolumando.

Desde 2016, não bastasse o quadro negativo da economia e do emprego, a Seguridade Social sofre uma nova investida desestruturante. E foram várias medidas. Com a Desvinculação de Receitas da União – DRU, a parcela que é subtraída das receitas das contribuições sociais, exceto a da previdência, foi ampliada de 20% para 30%<sup>2</sup>. Depois, uma emenda constitucional limitou as despesas orçamentárias aos valores pagos no ano anterior corrigidos pela inflação, por um período de vinte anos<sup>3</sup>. Em seguida, a reforma trabalhista, que tem como mote a precarização do emprego e da ocupação dos trabalhadores e a diminuição da renda do trabalho<sup>4</sup>. E, ainda em tramitação, a própria reforma da previdência<sup>5</sup>, que contém como horizontes, a ampliação de requisitos e carências e a subtração de direitos. Um projeto que exclui a possibilidade de acesso aos benefícios à parcela considerável dos segurados e ainda incentiva a busca de alternativas privadas para a cobertura previdenciária.

Isto sem falar nas mudanças no marco regulatório infralegal, para desconstruir as mais diversas políticas de prestação de serviços e de concessão de direitos. E como medida complementar, a execução dos mais diversos programas e ações ficou subordinada aos sistemáticos cortes orçamentários.

A Análise da Seguridade Social em 2017, no detalhamento que faz, tanto das receitas, quanto das despesas, é um importante instrumento para a discussão e o enfrentamento dessas medidas e às suas consequências.

No Capítulo 1, a Análise da Seguridade Social apresenta três importantes contribuições ao debate. No ano em que a Constituição Federal completa 30 anos, está sendo submetida a um verdadeiro desmonte que se estrutura em mudanças no próprio texto constitucional e também em alterações na legislação e em sua regulamentação com o nítido propósito de desconstruir direitos sociais e coletivos. Mudanças nos mais diversos programas públicos precarizam políticas e serviços prestados à sociedade. Cortes orçamentários estrangulam a capacidade do Estado de garantir o desenvolvimento e o bem-estar social. Princípios constitucionais que não estão sendo formalmente alterados, estão sendo descaracterizados e transformados em texto sem possibilidade de aplicação. Os textos apresentados para esse debate analisam os avanços obtidos após 1988 e os movimentos de desconstrução, a que se submetem os direitos à Saúde, à Assistência Social e ao Trabalho.

O Capítulo 2 é dedicado à apresentação e discussão dos principais números de receitas e despesas da Seguridade Social e como os efeitos da crise econômica e a fragilidade das medidas governamentais para a sua superação dificultam o financiamento da Seguridade. São elencadas diversas medidas adotadas recentemente, exclusivamente identificadas com um ajuste fiscal, que precarizaram o financiamento, os direitos e os programas desenvolvidos no âmbito da Seguridade Social. Entre elas, a ampliação da Desvinculação das Receitas da União – DRU – de 20% para 30%, (EC nº 93/2016), a promulgação da EC do teto de gastos (EC nº 95/2016) e os diversos corte de gastos nas despesas da Seguridade. É também dedicado um espaço para uma análise das repercussões sobre os direitos sociais e para o processo de financiamento da previdência social, da reforma trabalhista, já aprovada, e da reforma da previdência em tramitação.

2 EC nº 93, de 2016.

3 EC nº 95, de 2016.

4 Lei nº 13.467, de 2017.

5 PEC nº 287, de 2016.

No Capítulo 3, estão dados relativos às receitas da Seguridade Social, sobre o lucro, o faturamento e as receitas dos diversos órgãos que integram a Seguridade Social.

As receitas previdenciárias são apresentadas no Capítulo 4, onde também constam análises do mercado de trabalho, do processo de desoneração da folha de pagamentos e de outras renúncias e os efeitos da reforma trabalhista sobre o direito dos trabalhadores e a arrecadação previdenciária.

As despesas da Seguridade Social estão no Capítulo 5, 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 6 está dedicado ao Regime Geral de Previdência Social, apresentando despesas com benefícios e as contas de resultado do RGPS. São analisados, em separado, os subsistemas urbano e rural.





# 1. A SEGURIDADE SOCIAL: UM SISTEMA CONSTITUCIONAL PARA ASSEGURAR O DIREITO À SAÚDE, PREVIDÊNCIA SOCIAL E ASSISTÊNCIA SOCIAL

**A** Análise da Seguridade Social em 2017 – Edição Especial dos 30 Anos da Constituição Federal convidou três especialistas para apresentarem elementos para o debate sobre os temas do Trabalho – base da previdência social –, para da Saúde e da Assistência Social. A provocação para o debate foi analisar os avanços construídos ao longo do processo constituinte e repercutir os mais diversos processos de regulação desses direitos, notadamente os relacionados com a Seguridade Social.

A previdência social foi consagrada como um direito social e a aposentadoria como direito dos trabalhadores. A Constituição estabeleceu que a Ordem Social tem como base o primado do trabalho, como objetivo o bem-estar e a justiça social. Mas, a reforma trabalhista veio se contrapor a esse objetivo para construir um mercado de trabalho ainda mais injusto e desigual. A nova proposta de reforma da previdência, em tramitação, pretende estabelecer requisitos que afastam o trabalhador de seus direitos.

A regulamentação dos novos direitos associados à universalidade do Sistema Único de Saúde, identificada como direito de todos e dever do Estado, avançou em muitos aspectos, mas sempre encontrou obstáculos no financiamento. Medidas foram sucessivamente aprovadas sem lograr êxitos em assegurar uma quantidade de recursos capaz de assegurar a plena realização desses direitos.

Na assistência social, a regulamentação dos benefícios de prestação continuada previstos na Carta esperou meia década. A criação do Bolsa Família e do Sistema Único de Assistência Social foram importantes instrumentos para assegurar o conjunto dos preceitos constitucionais. Mas, novamente, é a disputa pela apropriação dos fundos públicos que impede a efetividade desse conjunto de ações e programas.

Ao longo desses 30 anos, houve avanços e retrocessos. E o tempo demonstrou ser justa a saída encontrada pelos constituintes de criar o Orçamento da Seguridade Social. Com fontes próprias e exclusivas, construídas sobre contribuições sociais incidentes sobre uma diversidade de fatores como sobre salários, faturamento e lucro. Esse Orçamento, que é a base de financiamento que assegura os direitos relativos à

saúde, previdência social e assistência social, sempre foi muito disputado pelos segmentos que se contrapõem a esse conjunto de direitos. E, com a aprovação da EC nº 95/2016, do teto de gastos, pretendem excluir de vez o povo dessa disputa.

## 1.1. A (DES)CONSTRUÇÃO DOS DIREITOS TRABALHISTAS NO BRASIL

CLEMENTE GANZ LÚCIO<sup>6</sup>

PATRICIA LINO COSTA<sup>7</sup>

Os direitos sociais e trabalhistas são construções históricas realizadas nos espaços de conflitos e de disputas distributivas que permeiam as relações econômicas e políticas de uma sociedade. Nas sociedades democráticas, materializam-se em acordos sociais que expressam compromissos com as futuras gerações. Trata-se de um pacto social, ou seja, um acordo que contém disposições relacionadas ao interesse geral da sociedade e voltadas para o bem comum; que, muitas vezes, expressa compromissos de mudança diante de uma situação de injustiça e desigualdade; que reposiciona uma correlação de forças real em que os mais fracos se recolocam nas relações sociais em um novo patamar por meio de direitos.

Constrói-se uma nova situação em processo de mudança contínua, pois o jogo social continuará abrindo, no permanente espaço do conflito, um novo campo de luta, de resistência, para preservar direitos, ou para avançar e construir um novo patamar de direito. O pacto em torno do direito estabelece um novo piso para o qual toda a sociedade deve convergir, declara seu caráter normativo e indutor das relações sociais, carrega um novo nível civilizatório para uma situação concreta, presente e futura.

As organizações da sociedade civil e o movimento sindical sabem que os direitos sociais e trabalhistas requerem e exigem capacidade de produção econômica, como base material para sua sustentação, e a construção política como base cultural e psicossocial, faces indivisíveis e unidimensionais da vida em sociedade.

O ambiente de liberdade, o regime democrático, o equilíbrio harmônico entre os poderes, o fortalecimento das instituições e a organicidade das representações são, entre outros elementos, essenciais para a promoção de espaços de diálogo social e para a constituição de sujeitos coletivos.

Há amplo entendimento de que a Constituição de 1988 forjou o atual pacto político e o acordo social, resultado de décadas de luta pelo fim da ditadura e o restabelecimento da democracia no país. Naquele período, concluiu-se, esquematizando e simplificando, um espaço de complexas negociações entre as forças sociais que lutaram pela superação da ditadura e aqueles que queriam mantê-la, escondê-la ou esquecê-la. Formou-se, nos limites da nossa transição lenta e gradual, uma nova vontade geral, consubstanciada na Carta Magna, que fundou a nova democracia brasileira e estabeleceu as regras para o jogo social em andamento há quase 30 anos.

6 Sociólogo e diretor técnico do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – e professor universitário.

7 Economista e supervisora da área de preços do DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos - e professora universitária.

Ao longo da década de 90, período de crise econômica contínua, ações governamentais trouxeram a expansão da flexibilização dos direitos trabalhistas por meio de dezenas de iniciativas pontuais de mudança legislativa, realizadas em tempos de altas taxas de desemprego, de perdas salariais e de altas taxas de inflação.

De 2004 a 2014, esse quadro se altera: o desemprego é reduzido com a expansão do emprego formal; há a recuperação dos salários e a valorização do salário mínimo; expansão dos direitos sociais e, por meio das negociações coletivas, dos direitos trabalhistas; não houve iniciativas governamentais para a flexibilização, ao contrário, foram interrompidos processos nesse sentido, como, por exemplo, aquele que autorizava o uso sem limite da terceirização.

A partir de 2014, a economia brasileira começou a “andar de lado”. A gravíssima crise política aprofunda os problemas econômicos e joga o país em uma das mais profundas recessões da sua história. Criou-se o ambiente para o intencional impeachment da Presidenta Dilma, movimento sustentando para inserir plenamente o Brasil nos fundamentos e preceitos neoliberais e interesses internacionais, entregando as riquezas naturais e o sistema produtivo ao capital internacional, limitando o papel do Estado e das políticas sociais, flexibilizando os direitos trabalhistas e dando ao mercado, a supremacia absoluta para regular as relações sociais.

Integrados à força e de maneira ilegítima, o governo e o Congresso passaram a produzir, de maneira veloz e sem nenhum debate público, profundas mudanças que favorecem à concorrência e competição para a exploração sem limites das riquezas naturais, da capacidade produtiva e da força de trabalho existentes no país. A austeridade se tornou mantra para desmontar os direitos sociais, a seguridade e a previdência social e reduzir ao mínimo o papel do Estado.

Em meio a este cenário, o presente artigo pretende apresentar as mudanças nas relações de trabalho pós constituição, que culminou com a Reforma Trabalhista implementada em novembro de 2017 e refletir sobre os desafios necessários para resistir ao desmonte atual e a nova lógica financeira.

### 1.1.1. O MERCADO DE TRABALHO BRASILEIRO

A implantação da CLT - Consolidação das Leis do Trabalho - e a estruturação do mercado de trabalho, ocorrida desde 1940, elevou o número dos assalariados com carteira e reduziu o de autônomos, porém, esta última categoria nunca deixou de existir. Já a rápida urbanização trouxe mão de obra do campo sem especialização: a industrialização promovida contribuiu para a formação do mercado de trabalho que não tem capacidade de absorver toda a força de trabalho do país. A industrialização feita tardiamente, ao importar tecnologia dos países desenvolvidos, trouxe indústrias, intensivas em capital, que coexistiam com pequenas indústrias nacionais, com pouca tecnologia e intensiva em mão de obra. Essa estrutura de produção exigia uma força de trabalho qualificada e de altos salários e, uma parcela grande de trabalhadores ficava de fora, sendo absorvida pelas empresas nacionais, com baixos salários e alta rotatividade, eram autônomos ou sequer conseguiam se inserir em nenhuma atividade. Assim, o mercado de trabalho brasileiro se caracteriza por ser heterogêneo, onde o leque salarial é amplo e a informalidade e o desemprego, altos; e é também altamente flexível, no sentido de permitir a redução salarial e demissão de mão de obra.

Desde a sua criação, a CLT garantia direitos como: salário mínimo, limite para jornada de trabalho, período de repouso remunerado, pagamento maior de horas extras, férias, licença maternidade, aviso pré-

vio à demissão, condições de segurança no trabalho, proteção ao trabalho do menor e da mulher, proteção contra demissão injustificada, além do décimo terceiro salário – criado em 1963, e do seguro desemprego, instituído em 1986.

Em 1988, com a nova Constituição, novos direitos foram incorporados, como a gratificação de  $\frac{1}{3}$  do salário para as férias e a licença paternidade de 5 dias, além da ampliação de alguns direitos já existentes, como a licença maternidade (ampliada de 90 para 120 dias), redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas, aumento da multa por demissão injustificada do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, de 10% para 40%, entre outros.

Importante ressaltar que o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço<sup>8</sup> foi criado para ser uma alternativa ao sistema de proteção contra as demissões imotivadas presentes na CLT. Antes da criação do FGTS, o empregador era obrigado, por força de lei<sup>9</sup>, a indenizar seus funcionários com mais de um ano de trabalho, com um salário mensal por cada ano de atividade, no ato da demissão. Após dez anos de tempo de casa, o empregado ganhava estabilidade e não podia mais ser dispensado. Caso isto ocorresse, poderia recorrer à Justiça do Trabalho e pedir a reintegração que, se fosse julgada desaconselhável, a empresa era obrigada a indenizar com pagamento de dois meses de trabalho por ano.

Ao optar pelo FGTS, o empregado perdia automaticamente seus direitos de estabilidade, mas exercer essa opção passou a ser condição para a assinatura do contrato de trabalho. Pode-se dizer que o FGTS substituiu, na prática, o regime de estabilidade previsto na CLT. A partir de 1988, o FGTS passou a ser obrigatório e a proteção que a lei exercia sobre o emprego, ao desestimular a demissão injustificada, transformou-se em um fundo de recursos depositados pelas empresas, mensalmente, para o uso futuro do trabalhador (Tuma, 1999, p. 142).

Desta maneira, o FGTS diminuiu o custo de demissão, aumentando, porém, custos empregatícios. Assim, tornou-se mais vantajoso demitir o trabalhador, ao invés de mantê-lo, em momentos de conjuntura desfavorável.

### 1.1.2. MUDANÇAS NO TRABALHO APÓS A CONSTITUIÇÃO

Após a promulgação da Constituição, ao longo da década de 90, o país foi levado a uma brusca abertura econômica, fruto do discurso liberal dominante, com a ideia de que o que deveria prevalecer seria o Estado mínimo. As consequências foram sentidas diretamente no mercado de trabalho, com elevação do desemprego e redução da renda. Neste período, o discurso da flexibilização ganha força e se consolida em 1994, com o Plano Real, embasado na ideia de que a suposta rigidez seria a responsável pelas altas taxas de desemprego.

Entre as medidas de flexibilização adotadas entre 1993 e 2000, relacionadas à contratação da mão

8 Fundo constituído de depósitos mensais feitos pelas empresas, equivalentes a 8% do salário do empregado (inclusive do décimo terceiro salário). Estes depósitos são corrigidos mensalmente e acrescidos de 3% ao ano, mais a correção pela TR – Taxa referencial de juros, seguindo o mesmo critério da caderneta de poupança. Os trabalhadores optantes pelo FGTS existentes à data de 22/09/1971, fazem jus a uma remuneração maior que varia de 4%, 5% ou 6% ao ano, dependendo do número de anos de permanência na empresa. O empregado tem direito a sacar esse fundo quando: demitido sem justa causa, por rescisão antecipada de contrato por tempo determinado, na compra ou construção de um imóvel, em pagamentos de prestações do saldo devedor decorrente de financiamento habitacional em âmbito do Sistema Financeiro da Habitação, em caso de aposentadoria, quando permanecer três anos ininterruptos sem crédito de depósitos (contas inativas), quando da suspensão total do trabalho avulso por período igual ou superior a 90 dias, em caso de aplicações em quotas de Fundos Mútuos de Privatização, para tratamento da AIDS, em caso de extinção da empresa e falecimento do trabalhador.

9 Artigos das CLT que tratam da rescisão do contrato de trabalho e da estabilidade do trabalhador.

de obra, destacam-se o contrato por tempo determinado, a suspensão temporária do contrato de trabalho, intensificação da terceirização, possibilidade de contratação de autônomos que trabalham para uma empresa - famosa “pejotização”.

As medidas mais importantes relacionadas à jornada de trabalho foram a introdução do banco de horas, a liberação do trabalho aos domingos e a contratação em regime de tempo parcial.

Na remuneração, o destaque foi a Participação nos Lucros ou Resultados – PLR, que introduziu a possibilidade de remuneração variável na renda do trabalho, diminuindo o percentual incorporado ao salário no momento da negociação (aumento real) e cuja negociação pode prescindir da presença dos sindicatos.

No campo da negociação, ficou vedada a possibilidade de negociação coletiva dos funcionários públicos. Além disso, o governo denunciou a sua adesão à Convenção 158 da OIT, que estabelece a obrigatoriedade de que o empresariado justifique, por escrito, os motivos das demissões. Assim, tanto no caso de demissão individual quanto da coletiva, seria necessário preencher determinados requisitos de procedimento, tais como o direito de defesa, procurar a reversão das dispensas coletivas e o envolvimento das autoridades locais na tentativa de reverter, total ou parcialmente, as demissões coletivas.

Ao longo desse período, vários precedentes normativos foram cancelados pelo TST, como a obrigatoriedade de pagamento de horas extras com o adicional de 100% das horas normais, aviso prévio de 60 dias, salário da nova função, que assegurava ao empregado designado ou promovido o direito de receber integralmente o salário da nova função, entre outros.

A partir de 2004, o país entrou em rota de crescimento, e mesmo com a “rígida” CLT, os empregos formais cresceram, a renda aumentou e a informalidade diminuiu.

A nova crise política e econômica de 2014/2015 abriu caminho para o impeachment da Presidente Dilma, que, por sua vez, liberou o país ao ideário neoliberal e ao capital estrangeiro. Uma grande onda de entregas do país varreu a sociedade brasileira, disponibilizando, vendendo ou doando riquezas naturais e produtivas, o mercado de consumo, mudando as regras de concorrência e competição, reduzindo e flexibilizando os direitos sociais e trabalhistas.

Uma das inúmeras profundas mudanças institucionais foi promovida pela Lei 13.429/2017, que alterou o trabalho temporário e garantiu a terceirização na sua forma mais perversa. Foram jogados fora anos de debate tripartite sobre o tema, onde se tentava pactuar uma forma mais justa e segura de terceirizar trabalhadores, em favor de concepção empresarial que sempre postulou ser necessário terceirizar tudo e todos. A Lei facilitou o crescimento de precarização das condições de trabalho e a rotatividade, permitiu a quarteirização e a subcontratação, inclusive por PJs, e pode levar à fragmentação excessiva dos processos produtivos, dificultando a fiscalização, pelos órgãos governamentais, do cumprimento de obrigações fiscais e previdenciárias pelas diversas prestadoras de serviços.

Essa mudança ganhou grande expansão com a aprovação da Lei 13.487/2017, que entrou em vigor em novembro de 2017, promovendo ampla e profunda reforma trabalhista, alterando a hierarquia normativa em que Constituição, legislação, convenções e acordos coletivos eram pisos progressivos de direitos. A partir de então, a Constituição passou a ser o teto, a legislação é uma referência de direitos que poderão ser reduzidos pelas convenções; os acordos poderão diminuir garantias previstas em leis e convenções; o indivíduo poderá abrir mão de muito do que foi conquistado, coletivamente, com muita luta. Os trabalhadores e os sindicatos “ganham o livre direito” de reduzir salários e garantias, flexibilizar contratos, ampliar ou reduzir

jornada e quitar definitivamente direitos - na presença coercitiva do empregador. O acesso dos trabalhadores à justiça foi limitado. As empresas terão inúmeros instrumentos que garantirão máxima proteção e liberdade jurídica para ajustar o custo do trabalho.

Vários novos tipos de contratos fazem parte das mudanças (tempo parcial, trabalho temporário, intermitente, autônomo exclusivo, terceirizado sem limite, teletrabalho, trabalho em casa) e permitem ajustar o volume de trabalho à produção no dia, na semana, no mês, ao longo do ano. Esses contratos podem ter ampla flexibilização da jornada no que se refere à duração, intervalos, férias, banco de horas etc. As definições do que é salário são alteradas e os valores podem ser reduzidos, assim como outras obrigações legais. A demissão é facilitada, inclusive a coletiva, com diversas formas de quitação definitiva de débitos trabalhistas.

O poder de negociação dos sindicatos é fragilizado com o “novo poder” de reduzir direitos, por meio da interposição de comissões de representação dos trabalhadores, nas quais é proibida a participação sindical, ou do empoderamento do indivíduo para negociar diretamente. Essas medidas quebram o papel sindical de escudo coletivo e protetor. Como já ocorre em outros países que adotam mecanismos semelhantes, os trabalhadores serão incentivados e estimulados, por meio de inúmeras práticas antissindicais e de submissão patronal, a não apoiar ou financiar os sindicatos. Ficarão submetidos ao poder das empresas, pressionados para aceitar acordos espúrios diante do medo de perder o emprego.

A Justiça do Trabalho, que agora será paga<sup>10</sup>, terá as tarefas reduzidas à análise formal dos pleitos. A lei criou uma tabela que precifica o ônus da empresa até, no máximo, 50 vezes o salário do trabalhador!

Foram alterados 117 artigos e outros 200 dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, que operam um verdadeiro ataque aos trabalhadores<sup>11</sup>.

### 1.1.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE O FUTURO E DOS DESAFIOS

Essas e tantas outras mudanças vêm sendo promovidas rapidamente, sem debate público, favorecendo o capital e deixando os trabalhadores descobertos de proteção social. Cabe a luta, na qual se inclui a resistência, para que, no presente, se forjem novas possibilidades de avanços sociais e trabalhistas para o futuro. A seguir destacamos alguns desafios.

Será necessário investir na compreensão dessa nova complexidade que a ordem neoliberal impõe ao mundo, criando espaços de reflexão para a análise dos fenômenos e de debate sobre a intervenção transformadora dessa realidade. Esse desafio deve ser enfrentado com melhor articulação e novas possibilidades de cooperação entre as organizações da sociedade, em especial o movimento sindical e popular, intelectuais, setor produtivo, entre outros agentes e atores sociais, interessados em compartilhar saberes voltados à transformação social, criar compromissos que desenhem e construam novos projetos.

10 Em análise no STF.

11 Para uma análise detalhada do conteúdo da reforma recomendam-se as Notas Técnicas e demais publicações do DIEESE, disponíveis em [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br), em especial a Nota Técnica 178 “A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil”, a Nota Técnica 179 “Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?”. No site do DIEESE estão disponíveis também textos, apresentações e vídeos sobre o assunto. Sobre terceirização, entre outros estudos produzidos pelo DIEESE, destaca-se a Nota Técnica 172 “Terceirização e precarização das condições de trabalho”.

Também se indica a publicação do DIAP “Reforma Trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas” publicada pelo Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, disponível em [www.diap.org.br](http://www.diap.org.br).

As forças sociais democráticas devem ser articuladas para investir em projetos que alcem o patamar de desenvolvimento do país, sustentado politicamente em processo de pactuação da relação entre a produção e a distribuição econômica, no fortalecimento das instituições, da democracia, da liberdade, na redução das desigualdades e na promoção de políticas sociais universais.

Deve-se compreender que o fenômeno da globalização requer outro nível de articulação internacional das forças sociais, políticas e econômicas, inclusive do sindicalismo, e que construa cooperações para intervenção crítica e transformadora.

As transformações econômicas e dos sistemas produtivos, a expansão da economia de serviços, com novas tecnologias de informação, comunicação, transporte, energia, entre outros, criam novos padrões e paradigmas produtivos e sociais que transformam a temporalidade e os processos de tomada de decisão. A agressiva competição entre empresas e nações e a demanda pelo máximo retorno ao investidor, sem compromisso com a produção e com a questão distributiva, pressionam o sistema produtivo, na busca pelo menor custo, à máxima flexibilidade para alocar e desmobilizar o trabalho na produção, ajustar salários, limitar custos diretos e indiretos, reduzir passivos trabalhistas e aumentar a segurança jurídica das formas flexíveis de contratos laborais. As reformas trabalhistas, na maior parte dos países, estão entregando a flexibilidade propugnada. A crise econômica e o desemprego deram assento à iniciativa e reduziram a capacidade de resistência. Logo, o desafio é refletir sobre uma economia que expande serviços, tecnologia e comunicação. O sindicalismo estruturado e organizado a partir do mundo fabril não é mais capaz de responder a essa nova ordem de organização da produção. As grandes unidades produtivas (fábricas), que reuniam milhares de trabalhadores (operários) que entravam todos os dias pelos mesmos portões e no mesmo horário; que geravam, na cultura familiar, a expectativa de que a profissão dos pais passasse para os filhos; que criavam os bairros operários e que, por sua dinâmica, estruturaram a solidariedade institucionalizada nos sindicatos, não é mais a dominante entre os trabalhadores. Atualmente, essa situação perde participação relativa na composição da classe trabalhadora e expandem-se as ocupações instáveis, precárias e com salários predominantemente inferiores aos oferecidos pela indústria.

As unidades de produção estão distribuídas e espalhadas no espaço urbano, alocando poucos trabalhadores e cresce o contingente de trabalhadores isolados. Não há, necessariamente, postos de trabalho fixos fisicamente, e sim trabalhadores que circulam no espaço da cidade ou entre cidades. Também não há emprego fixo, mas possibilidades diárias de ocupação, como o trabalho intermitente e o trabalho autônomo. O desafio é compreender essa nova dinâmica de organização da produção e seus reflexos para a organização sindical. O mercado de trabalho ganha, cada vez mais, dinâmica dual, com empregos seguros (cada vez menos) e inseguros (cada vez mais e com diversas formas de materialização). As ocupações sem segurança, garantidas pelas legislações, ampliam o emprego temporário, autônomo ou por conta própria; terceirizado ou promovido por agência de locação de mão de obra; com jornada parcial, intermitente. Logo, como resposta estrutural às mudanças na base produtiva e no sistema laboral, o desafio é recolocar o sindicato como sujeito de representação coletivo, instrumento que atua como escudo protetor contra o poder de submissão da empresa sobre o indivíduo.

Outro desafio é trazer para as Convenções e Acordos Coletivos, o poder de regular por meio da negociação toda e qualquer iniciativa de aplicação das novas regras da Lei. Caberá à negociação estabelecer as regras, as formas e as condições para operar a nova legislação.

A relação entre empregos seguros e trabalhos temporários poderia existir de forma positiva, se houvesse alta mobilidade entre essas formas de ocupação e se a transição dos trabalhadores temporários para ocupações

estáveis, quando desejada, fosse bem-sucedida. Ademais, esse tipo de contrato flexível deveria ser protegido por amplas e universais políticas públicas de emprego. Entretanto, o trabalho temporário é, predominantemente, imposição para uma condição insegura, instável e precária, cuja transição ou motricidade ocorre para a condição de desemprego. Assim, o grande desafio é criar alta capacidade sindical de disputar a regulação de todas as formas de ocupação e contratação, capaz de impor limites à flexibilidade e garantir ocupações seguras. Em paralelo, é necessária a ampliação do sistema de proteção dos empregos, de políticas públicas da área da educação e formação profissional e de sistemas de intermediação de mão de obra eficientes; além de seguro-desemprego com duração abrangente e garantia de renda. Ainda é imprescindível a adoção de medidas de apoio a pequenos empreendedores e trabalhadores autônomos no que se refere a crédito acessível e assistência técnica.

As diferentes formas de trabalho parcial e temporário, precário e instável têm influência no baixo crescimento da produtividade, especialmente nas micro e pequenas empresas, pois dispensam o investimento em formação e desestimulam o acúmulo de experiência que promove avanços no processo produtivo. É necessário investir em políticas de incremento da produtividade (agregação de valor e expansão de mercado) para micro e pequenas empresas, que possam se desdobrar em compromissos de melhoria dos empregos e da remuneração dos trabalhadores. Além de atuar na proteção dos empregos e contra a precarização, investir na formulação e no desenvolvimento de políticas públicas que, associadas à redução da jornada de trabalho, ofereçam um sistema de seguridade social permanente e universal, assistência social e suporte às famílias no que se refere à moradia, transporte, saúde e educação, entre outros aspectos.

Como as reformas tendem a restringir o papel de representação coletiva de interesse dos sindicatos para regular os conflitos reais da relação capital e trabalho. O resultado pode ser uma sociedade submissa, em função de diversos fatores, como a coerção exercida pelas empresas, a força de polícia do Estado, o medo do desemprego e a desigualdade que desvincula as pessoas de compromissos sociais. Outras possíveis consequências são o aumento dos conflitos trabalhistas e sociais e diferentes formas de micro e macro rupturas. Dessa maneira, o desafio é, além do investimento na negociação, criar os meios para a presença e consolidação das organizações sindicais no chão da empresa.

Em paralelo à reforma, estão sendo promovidas revisões das políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Formação profissional, intermediação de mão de obra, seguro-desemprego e apoio ao empreendedorismo estão fragilizados em razão da crise fiscal dos estados e da pressão pela redução de impostos. Dessa forma, o desafio é investir no desenvolvimento das políticas públicas de emprego, trabalho e renda.

A reforma caminha também para o sistema previdenciário, de forma que o desafio é estruturar um sistema previdenciário e de seguridade social universal, no qual seja assegurado a todos, a partir de certa idade, o direito à renda de proteção. Esse sistema deverá ampliar sua fonte de financiamento por meio da combinação entre contribuição previdenciária e impostos gerais progressivos oriundos de toda a sociedade.

Esses são alguns dos desafios, entre tantos outros, que devem formar uma agenda de formulação e intervenção para recolocar a questão social no centro de debate político e na sua precedência como orientadora do desenvolvimento econômico.



## REFERÊNCIAS

BALTAR, P. E. A.; PRONI, M. W. **Sobre o regime de trabalho no Brasil: rotatividade da mão-de-obra, emprego formal e estrutura salarial.** In: OLIVEIRA, C. A. B.; MATOSO, J. L. (Orgs.). Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou passado? São Paulo: Scritta, 1996. p. 109-150.

\_\_\_\_\_.; DEDECCA, C.S; HENRIQUE, W. **Mercado de trabalho e exclusão social no Brasil.** In: OLIVEIRA, C. A. B; MATOSO, J. L. (Orgs.). Crise e trabalho no Brasil: modernidade ou passado? São Paulo: Scritta, 1996. p. 55-86

COSTA, P.L. **Suspensão temporária do contrato de trabalho: experiência internacional e brasileira.** PUC-SP, 2001.

DIAP. **“Reforma Trabalhista e seus reflexos sobre os trabalhadores e suas entidades representativas”.** Disponível em <http://www.diap.org.br/index.php/publicacoes/viewcategory/95-reforma-trabalhista-e-seus-reflexos-sobre-os-trabalhadores-e-suas-entidades-representativas>

DIEESE. **“A reforma trabalhista e os impactos para as relações de trabalho no Brasil”** Nota Técnica 178. Maio de 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec178reformaTrabalhista.html>

\_\_\_\_\_. **“Relações de trabalho sem proteção: de volta ao período anterior a 1930?”.** Nota Técnica 179. Maio de 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec179ConjunturaReforma.html>

\_\_\_\_\_. **“Terceirização e precarização das condições de trabalho”.** Nota Técnica 172. Março de 2017. Disponível em <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2017/notaTec172Terceirizacao.html>

GANZ LUCIO, C. **O contexto e as mudanças no sistema de relações de trabalho no Brasil: mudança, retrocesso e desafios.** Pontos para a reflexão. In: CEAS (no prelo)

KREIN, J. D. **Reforma no sistema de relações de trabalho no Brasil.** In: DIEESE (Org.). Emprego e desenvolvimento tecnológico. São Paulo, 2000. p. 255-294.

\_\_\_\_\_. **Flexibilização leva à precarização do Trabalho.** Coletiva, Número 19, 2016. Disponível em <http://www.coletiva.org/index.php/artigo/flexibilizacao-leva-a-precarizacao-do-trabalho/>

TUMA, F. **Participação nos lucros e resultados.** São Paulo: LTr, 1999. 271 p.

## 1.2. SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE – 30 ANOS: DO SUBFINANCIAMENTO CRÔNICO PARA O PROCESSO DE DESFINANCIAMENTO DECORRENTE DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016

FRANCISCO R. FUNCIA <sup>12</sup>

### INTRODUÇÃO

Os dispositivos da Constituição Federal de 1988 devem ser considerados como cláusulas de um verdadeiro contrato socioeconômico: se, sob a ótica do mercado, os contratos firmados devem ser cumpridos e honrados, o respeito a esse contrato socioeconômico também deveria ocorrer sob a ótica dos direitos de cidadania – e os Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário e o Ministério Público deveriam pautar suas ações por isso.

Uma das inovações constitucionais mais importantes no Brasil foi a incorporação do conceito de seguridade social constituída pelas áreas de saúde, previdência e assistência social. Estas três áreas fazem parte do orçamento da seguridade social (OSS) que, juntamente com o orçamento fiscal e das empresas públicas, integram o Orçamento Geral da União (OGU).

Dentre as áreas integrantes do OSS, a da saúde será destacada para a análise neste presente artigo. Preliminarmente, a Constituição Federal de 1988 (artigos 196 e 197) é categórica a respeito tanto do acesso universal e igualitário, como da relevância pública das ações e serviços saúde, indicando inclusive a necessidade de que as políticas econômicas e sociais sejam formuladas de forma compatível com esse fim, de modo a garantir a promoção, proteção e recuperação da saúde para toda a população. Disso resulta a formulação resumida dos princípios constitucionais do Sistema Único de Saúde (SUS): universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação da comunidade.

Nesses quase trinta anos (1988 a 2018) de vigência do SUS, na esfera federal de governo, a formulação das políticas econômicas não atendeu essa determinação constitucional, enquanto a das políticas sociais esteve mais perto disso, especialmente no período 2003 a 2015 (ou seja, em somente treze desses trinta anos). A construção do SUS foi marcada pela instabilidade do seu processo de financiamento até a promulgação da Emenda Constitucional 29/2000, que estabeleceu parâmetros para a aplicação mínima na União, nos Estados e nos Municípios. Porém, na esfera federal, a área econômica sob o comando de diferentes governos restringiu a alocação de recursos para o SUS nos níveis da aplicação mínima constitucional, o que manteve estagnada a aplicação efetiva enquanto proporção do PIB, ao mesmo tempo em que aumentava a participação dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

O processo de construção do SUS foi interrompido e com evidências de que está “em desmonte” desde meados de 2016, com a ascensão de Michel Temer (até então, vice-presidente) para Presidente da República (e de Henrique Meirelles como Ministro da Fazenda), após a aprovação pelo Senado Federal do

<sup>12</sup> É mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e doutorando. Atualmente técnico da FGV Projetos, professor da Universidade Municipal de São Caetano do Sul e consultor técnico da Comissão de Orçamento e Financiamento do Conselho Nacional de Saúde.

impeachment de Dilma Rousseff desse cargo que ocupava após ter sido eleita para um segundo mandato presidencial iniciado em 2015.

Esse “desmonte” do SUS (e da seguridade social) tem como pilares, principalmente, duas Propostas de Emendas Constitucionais (PEC) encaminhadas pelo novo governo pós-impeachment: (i) a que estabeleceu o “teto” para as despesas primárias até 2036 e a nova regra para estabelecer os “pisos” da aplicação federal em saúde e educação nesse período (tramitou como PEC 241/2016 na Câmara Federal e como PEC 55/2016 no Senado Federal, já aprovadas e em vigor desde dezembro de 2016 como Emenda Constitucional 95/2016); e (ii) a da reforma da Previdência (que ainda tramitava no Congresso Nacional em fevereiro de 2018).

Duas diretrizes básicas estavam presentes nessas PEC's elaboradas pelo governo: a primeira pode ser resumida na frase-síntese “a Constituição não cabe no orçamento”, sob o argumento de que essa situação tem sido responsável pela ocorrência de *deficits* nas contas públicas federais, o que exigiria uma política econômica de “austeridade fiscal” (mediante a revisão de direitos sociais para a redução das despesas primárias); e, relacionada a essa primeira diretriz, a segunda foi explicitada na mensagem da PEC 241/2016 encaminhada à Câmara Federal: viabilizar a formação de *superávits* primários até 2036 para o pagamento de juros e amortização da dívida pública.

Nessa perspectiva, o presente artigo tem por objetivo caracterizar os processos de construção e desmonte do SUS: inicia com a apresentação das referências para a caracterização do subfinanciamento crônico do SUS a partir da sua implementação após a promulgação da Constituição Federal de 1988; e em seguida, trata dos aspectos recentes da política de saúde e da execução orçamentária e financeira das ações e serviços públicos de saúde (ASPS) que apontam para o seu desmonte após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) 95 em dezembro de 2016, agravando a situação de subfinanciamento crônico (financiamento insuficiente) do SUS mediante o processo de desfinanciamento (redução de recursos) que ocorrerá até 2036.

### 1.2.1. REFERÊNCIAS PARA A CARACTERIZAÇÃO DO SUBFINANCIAMENTO CRÔNICO DO SUS

A Constituição Federal do Brasil promulgada em 1988 promoveu a ampliação gradual e permanente das responsabilidades dos governos municipais para a formulação e implementação das políticas públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento socioeconômico, ao mesmo tempo em que, na União, as políticas econômicas que marcaram a década de 1990 e os primeiros anos do século XXI tiveram como caracterização básica os princípios do neoliberalismo ou do “Estado Mínimo”.

Enquanto os governos municipais (e também os estaduais) deixaram de ser esferas subnacionais hierarquicamente inferiores ao governo federal pelos novos dispositivos constitucionais, transformando-se em entes da Federação com autonomia relativa representada pelas suas atribuições específicas à luz da descentralização das políticas sociais, a questão do financiamento das políticas públicas era (e ainda é) um fator restritivo para a implementação plena dessas políticas em razão da excessiva participação da União na arrecadação tributária bruta, como é possível observar na Tabela 1.

**TABELA 1**

DISTRIBUIÇÃO DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA BRUTA, POR ENTE DA FEDERAÇÃO E CONSOLIDADA

ENTES DA FEDERAÇÃO	1990		1994		1998		2002		2006		2010		2014		2015		2016	
	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL	% PIB	% TOTAL
UNIÃO	20,5	67,3	20,5	69,5	20,4	69,3	22,1	69,3	23,1	69,3	22,4	69,0	21,8	68,5	22,0	68,4	22,1	68,3
ESTADOS	9,0	29,6	8,0	27,2	7,8	26,4	8,4	26,4	8,6	25,6	8,3	25,5	8,1	25,5	8,2	25,4	8,2	25,4
MUNICÍPIOS	0,9	3,1	1,0	3,4	1,6	4,3	1,4	4,3	1,7	5,1	1,8	5,5	1,9	6,1	2,0	6,2	2,1	6,3
<b>CONSOLIDADO</b>	<b>30,5</b>	<b>100</b>	<b>29,5</b>	<b>100</b>	<b>29,7</b>	<b>100</b>	<b>31,9</b>	<b>100</b>	<b>33,3</b>	<b>100</b>	<b>32,5</b>	<b>100</b>	<b>31,9</b>	<b>100</b>	<b>32,1</b>	<b>100</b>	<b>32,4</b>	<b>100</b>

Fonte: Ministério da Fazenda (2018-a).

Nota: Foram considerados os valores anuais disponíveis nas publicações mais recentes.

Organização: autor

A participação da União na arrecadação tributária bruta permaneceu em torno de 67% e 69% no período 1990-2016 e a participação da esfera municipal de governo, mesmo tendo dobrado (de 3% para 6%), permaneceu pequena nesse período, ao mesmo tempo em que houve um decréscimo da esfera estadual (de quase 30% para pouco mais de 25%). Mesmo considerando o conceito de receita disponível, ou seja, a receita de cada ente da Federação após as transferências intergovernamentais, a centralização federal dos recursos tem persistido nesses quase trinta anos, variando entre 57% e 60%, sendo que a maioria dos municípios brasileiros é muito dependente das transferências federais e estaduais para a integralização dos recursos necessários para o financiamento das políticas públicas locais, especialmente para as sociais e para os investimentos em geral.

Nesse contexto, o processo de descentralização das políticas sociais, em especial da saúde e da assistência social, definido pela Constituição Federal apresentou um caráter restringido, uma vez que condicionado pela baixa capacidade de financiamento dessas políticas com recursos próprios dos Estados e Municípios. Se, em termos políticos e administrativos, os Estados e Municípios ganharam autonomia e protagonismo, essa condição ficou mitigada por causa da dependência em relação às transferências de recursos federais para viabilizar a efetivação de muitas políticas públicas.

Foi nesse cenário adverso que ocorreu o processo de implementação do Sistema Único de Saúde: um financiamento insuficiente e instável para a garantia plena dos seus princípios constitucionais – universalidade, integralidade, equidade, descentralização e participação da comunidade. Em outros termos: a centralização federal dos recursos vigentes desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 tem condicionado de forma parcial e negativa a implementação do SUS.

Mas, outros fatos também contribuíram para a caracterização e o agravamento do processo de subfinanciamento crônico do SUS nesses 30 anos, destacados resumidamente a seguir.

### 1.2.2. INSTABILIDADE DO PROCESSO DE FINANCIAMENTO DO SUS DO PRIMEIRO DECÊNIO PÓS-CONSTITUCIONAL ATÉ A PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 29/2000.

O artigo 55 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 estabeleceu que 30% do Orçamento da Seguridade Social da União seriam destinados para o financiamento

federal das ações e serviços públicos de saúde – mas, este dispositivo não foi respeitado (considerando como referência ilustrativa o valor do Orçamento da Seguridade Social<sup>13</sup> que integra a Lei Orçamentária da União para 2018, os recursos federais para o SUS seriam de R\$ 301,5 bilhões<sup>14</sup>, isto é, mais que o dobro de R\$ 130,8 bilhões alocados para o Ministério da Saúde nesse mesmo orçamento).

Durante a execução orçamentária e financeira de 1993, não foi repassado para o Ministério da Saúde o valor equivalente a 15,5% da receita de contribuições, sob a justificativa de que a Previdência Social enfrentava dificuldades financeiras; diante da crise financeira decorrente dessa decisão<sup>15</sup>, o Ministério da Saúde recorreu a empréstimos junto ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Nesse mesmo ano, foi apresentada a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 169, que estabelecia como fonte específica de financiamento federal da saúde 30% do Orçamento da Seguridade Social da União e mais 10% das Receitas de Impostos de competência federal. Essa PEC tramitou por sete anos e foi promulgada como Emenda Constitucional (EC) 29/2000; porém, o texto aprovado foi bastante modificado em relação à redação original, não contemplando essa regra de cálculo da aplicação mínima federal em ações e serviços públicos de saúde.

Antes disso, em 1994, foi criado o Fundo Social de Emergência (posteriormente reeditado como Fundo de Estabilização Fiscal), transformado em Desvinculação das Receitas da União (DRU) a partir de 2000, cujo objetivo era desvincular 20% (aumentado para 30% pela EC 93/2016) das contribuições sociais, inclusive as que financiavam a seguridade social, para a formação de *superávits* primários anuais destinados aos pagamentos de juros e amortização da dívida pública; e, em 1997, foi instituída a tributação sobre a movimentação financeira, vinculada ao financiamento do SUS, sendo que o Congresso Nacional não aprovou a prorrogação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) em 2007.

### 1.2.3. “LONGA CAMINHADA” NA DÉCADA DE 2000 PARA A REGULAMENTAÇÃO DE DISPOSITIVOS DA EC 29/2000, QUE CULMINOU COM A APROVAÇÃO DA LEI COMPLEMENTAR 141/2012 SEM ALOCAÇÃO ADICIONAL DE RECURSOS PARA O FINANCIAMENTO FEDERAL DO SUS.

A promulgação da EC 29/2000 foi a primeira medida bem-sucedida para reduzir, ainda que modestamente, a instabilidade do financiamento do SUS e aumentar a alocação de recursos para a saúde pública nos orçamentos federal, estaduais e municipais a partir de 2001.

A regra básica estabelecida (que vigorou até 2015) para a aplicação mínima (“piso”) federal em ações e serviços públicos de saúde para o ano “x” foi o valor empenhado no ano “x-1” acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto no ano “x-1”, enquanto que, para os “pisos” estaduais e municipais foram definidos percentuais (12% e 15%) das respectivas receitas de impostos e receitas de transferências intergovernamentais oriundas de impostos.

A EC 29/2000 (artigo 198, parágrafo 3º) estabeleceu também a realização de revisão dessa regra a cada cinco anos (ou seja, a primeira seria em 2005) por lei complementar, bem como dos critérios de rateio de recursos transferidos no âmbito do SUS de modo a contribuir para a redução das disparidades regionais. Por fim, essa lei

13 De R\$ 1,005 trilhão, conforme estabelece o artigo 3º, II, da Lei 13.587, de 02 de janeiro de 2018, que “estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018”.

14 Esse valor somado aos gastos dos Estados e Municípios corresponderia a uma cifra bem maior que os 3,8% do PIB aplicados em ações e serviços públicos pelo Brasil e mais próxima dos 7,9% do PIB dos gastos públicos da Grã-Bretanha em 2015, segundo a Organização Mundial da Saúde (2018); a comparação foi adotada pela semelhança dos sistemas de saúde desses dois países.

15 Ver a esse respeito Mendes e Funcia (2016, pp.145-147).

complementar deveria tratar das “normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal” (conforme Inciso III desse parágrafo 3º do artigo 198).

Nesses termos, e com bastante atraso à luz do prazo constitucional, foi promulgada a Lei Complementar 141/2012, que possibilitou:

- a) de um lado, mais um passo para a redução da instabilidade do financiamento do SUS com (i) a definição “do que são e do que não são” ações e serviços públicos de saúde para computar nos cálculos da aplicação mínima federal, estadual e municipal, com o reforço do papel do planejamento ascendente do SUS previsto inicialmente na Lei nº 8.080/1990, (ii) o estabelecimento do caráter protagonista (porque transformados em unidades orçamentária e gestora) dos fundos de saúde nas gestões orçamentária e financeira da União, dos Estados e dos Municípios e (iii) a definição clara do caráter deliberativo dos conselhos de saúde na condição de proponente e fiscalizador das políticas e ações de saúde (inclusive nos aspectos econômico-financeiros conforme previsto originalmente pela Lei nº 8.142/1990, que estabeleceu as conferências de saúde e os conselhos de saúde como instâncias máximas de deliberação do SUS constituídas com a representação dos usuários, trabalhadores e gestores do SUS), desde a fase de planejamento até a prestação de contas pelos gestores por meio dos relatórios trimestrais e anual de gestão (cujos conteúdos básicos também foram definidos nessa lei); mas,
- b) de outro lado, restringiu o “tamanho” do citado passo rumo à redução da instabilidade do financiamento do SUS, em função da exclusão do dispositivo que redefinía a regra da aplicação mínima federal como sendo 10% das receitas correntes brutas, de modo a manter praticamente inalterada as formas de cálculo dos “pisos” federal, estadual e municipal conforme estabelecidas pela EC 29/2000.

#### 1.2.4. PROMULGAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 86/2015 PARA INVIABILIZAR O MOVIMENTO “SAÚDE+10” EM PROL DO AUMENTO DO “PISO” FEDERAL PARA 10% DAS RECEITAS CORRENTES BRUTAS DA UNIÃO.

O Conselho Nacional de Saúde (CNS) tomou a iniciativa de articular os conselhos estaduais e municipais de saúde e um conjunto de atores, entidades representativas de diversos segmentos da sociedade civil, movimentos sociais e populares de saúde para a retomada imediata da proposta do “piso” federal de 10% das receitas correntes brutas, excluída quando da redação final da Lei Complementar 141/2012. Dessa articulação, surgiu o Movimento “Saúde+10”, responsável pela coleta de mais de 2,2 milhões de assinaturas auditadas para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular (PLP 321/2013) ao Congresso Nacional, que estabelecia tão somente que a aplicação mínima federal em ações e serviços públicos de saúde seria de 10% das Receitas Correntes Brutas. No período de 2013 a 2015, os integrantes do “Saúde+10” participaram de inúmeras atividades de mobilização e conscientização pela aprovação desse PLP 321/2013, inclusive junto aos parlamentares, Prefeitos e Governadores, além de reuniões técnicas com os Ministérios da Saúde, da Fazenda, do Planejamento e da Casa Civil. Mas, diante da forte resistência e pressão da área econômica do governo da Presidenta Dilma Rousseff contra esse aumento proposto pelo PLP 321/2013 para o “piso” federal do SUS, o Congresso Nacional decidiu promulgar a EC 86/2015 que agravou o processo de subfinanciamento crônico do SUS, principalmente em razão de:

- a) estabelecer 15% da Receita Corrente Líquida da União como aplicação mínima obrigatória em ações e serviços públicos de saúde, mas de forma escalonada: 13,2% no primeiro ano (2016) até atingir os 15% no quinto ano (2020). Esse dispositivo representava uma redução de aplicação em comparação aos exercícios de 2014 (14,2%) e 2015 (14,7%), o que caracterizaria uma inconstitucionalidade, cuja tese está em apreciação pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 5595);
- b) determinar a execução orçamentária obrigatória<sup>16</sup> de 1,2% da Receita Corrente Líquida da União com despesas oriundas de emendas parlamentares individuais para diversas áreas, sendo que metade (0,6%) obrigatoriamente com ações e serviços públicos de saúde. No caso do SUS, por força desse dispositivo que ficou conhecido como “orçamento impositivo”, as despesas com emendas parlamentares aumentaram da média anual de R\$ 1,1 bilhão (verificada no período de 2008 a 2013) para cerca de R\$ 4,5 bilhões (em 2016), mas sem aumentar o “pisso”, o que representou, na prática, uma restrição ao Ministério da Saúde na alocação de recursos orçamentários e financeiros para a programação própria de despesas para a implementação das políticas e ações de saúde aprovadas pelo Conselho Nacional de Saúde, cujos objetivos e metas integram o Plano Nacional de Saúde (de 2012-2015 e de 2016-2019) e a Programação Anual de Saúde desse período; e
- c) excluir a receita de royalties do Pré-Sal como fonte para aplicação federal em ações e serviços públicos de saúde adicional ao “pisso” constitucional, conforme Lei nº 12.858/2013.

#### 1.2.5. EC 95/2016: DESCOMPROMISSO COM OS DIREITOS DE CIDADANIA COMBINADO COM O DESMONTE DO SUS EVIDENCIADO EM ASPECTOS RECENTES DA POLÍTICA DE SAÚDE E DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Nos primeiros meses de 2016, e poucos dias antes do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, houve um consenso entre os deputados da base governista e da oposição na Câmara Federal a favor do aumento da aplicação mínima em ações e serviços de saúde pela União com a aprovação em primeiro turno da PEC 01/2015: esse aumento seria escalonado em sete anos, sendo no primeiro ano 14,8% das Receitas Correntes Líquidas e no último 19,4% (que equivaleria aos 10% das Receitas Correntes Brutas).

O que parecia ser a maior vitória do SUS desde a sua criação na Constituição Federal de 1988 revelou sua verdadeira natureza “golpista” contra o princípio constitucional de que “a saúde é direito de todos e dever do Estado”: a nova base parlamentar de apoio ao governo Temer recém-empossado após o impeachment, que enquanto foi oposição ao governo da Presidenta Dilma Rousseff votou favoravelmente pelo aumento de recursos para o SUS estabelecido pela PEC 01/2015, abandonou rapidamente esse compromisso para apoiar a tramitação e votar favoravelmente à PEC 241/2016 encaminhada pelo novo chefe do Poder Executivo em junho de 2016. A mudança da regra da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde introduziu o processo de desfinanciamento do SUS: não se tratava mais de uma discussão de recursos insuficientes para efetivar plenamente o SUS constitucional, mas de redução na alocação anual de recursos, que variava de R\$ 148 bilhões a R\$ 822 bilhões, dependendo da metodologia adotada para a definição dos cenários – do

<sup>16</sup> É oportuno salientar que a Lei Federal 4320/64 que disciplina orçamento e a contabilidade pública estabelece que o orçamento autoriza a realização da despesa, ou seja, a EC 86/2015 criou a obrigatoriedade da execução do orçamento somente para as despesas oriundas de emendas parlamentares individuais, o que colide frontalmente com outros dispositivos da Constituição Federal de 1988 que priorizam os direitos de cidadania, como é o caso do conjunto das ações e serviços públicos de saúde.

contrafactual<sup>17</sup> (baseado na comparação entre a nova regra do “teto” e a aplicação efetiva baseada na regra da EC 29/2000 no período 2003 a 2015) ao prospectivo<sup>18</sup> (baseado em diferentes parâmetros de projeção para as variações do IPCA/IBGE e para os valores da Receita Corrente Líquida e do PIB até 2036).

Depois da aprovação pela Câmara dos Deputados, a PEC 241/2016 foi encaminhada ao Senado Federal, cuja votação favorável (com a tramitação sob a denominação de PEC 55/2016) resultou na promulgação em dezembro de 2016 da EC 95/2016: ficou estabelecido um “teto” para as despesas primárias nos níveis das despesas pagas em 2016 somente corrigidos pela variação anual do IPCA/IBGE; para a saúde e a educação, essa nova regra estabeleceu como “teto” o valor apurado da aplicação mínima de 2017: no caso da saúde, R\$ 109,1 bilhões, equivalente a 15% da Receita Corrente Líquida<sup>19</sup> de 2017 (R\$ 727,3 bilhões), foi o valor de referência para correção pela variação anual do IPCA de modo a calcular os novos “pisos/tetos” de 2018 a 2036. Essa alteração na redação final em relação ao texto da PEC 241/2016 não alterou significativamente a situação de perdas projetadas para o financiamento do SUS apresentada nos estudos citados anteriormente.

Com essa mudança constitucional, a saúde passa a ter um “piso/teto” para a aplicação federal, de tal modo que não haverá nenhuma alocação adicional de recursos para o SUS que não implique na redução de recursos de outra área governamental e/ou política social – o que representa acirramento da disputa interministerial pela alocação de recursos orçamentários, em detrimento das necessidades da população e, pior, explicitamente a favor dos interesses rentistas, pois na mensagem governamental que encaminhou a PEC 241/2016 para a Câmara dos Deputados consta, dentre os objetivos da proposta, a necessidade de rever a rigidez orçamentária decorrente dos mínimos constitucionais para a saúde e para a educação para, em conjunto com o “teto” das demais despesas primárias até 2036 (a preços de 2016), alocar os recursos crescentes para pagar os juros e a amortização da dívida pública nesse período.

Portanto, a EC 95/2016 representou um “golpe” contra os direitos de cidadania, e especialmente contra o SUS ao transformar o seu processo de subfinanciamento crônico em desfinanciamento contínuo até 2036.

A combinação de algumas ações empreendidas pela nova gestão do Ministério da Saúde desde que assumiu o comando federal do SUS a partir de meados de 2016 com os efeitos negativos da EC 95/2016 para o financiamento do SUS não só interrompeu o processo gradativo e permanente de sua construção a partir de 1988, como iniciou o seu desmonte, com destaque para:

- a reprovação pelo Conselho Nacional de Saúde (CNS) da Saúde do Relatório Anual de Gestão (RAG) 2016 do Ministério da Saúde;
- as revisões da Política Nacional de Atenção Básica, da Política Nacional de Saúde Mental e da Política Nacional de Assistência Farmacêutica que têm apontado para a redução de recursos das ações atualmente realizadas, cujos efeitos serão sentidos a partir de 2018;
- a proposta dos planos acessíveis (ou populares) de saúde a preços baixos e com atendimento restrito praticamente a consultas (ficando o atendimento da média e alta complexidade sob responsabilidade do setor público); e
- a flexibilização da forma de transferência de recursos fundo a fundo em apenas dois blocos (custeio e capital) estabelecidos pela Portaria MS 3992/2017 (que tenderá a deslocar recursos da atenção básica e da vigilância em saúde para as ações de média e alta complexidade).

17 Ver a esse respeito Ocke-Reis e Funcia (2016).

18 Ver a esse respeito Vieira e Benevides (2016).

19 Ministério da Fazenda (2018-b).

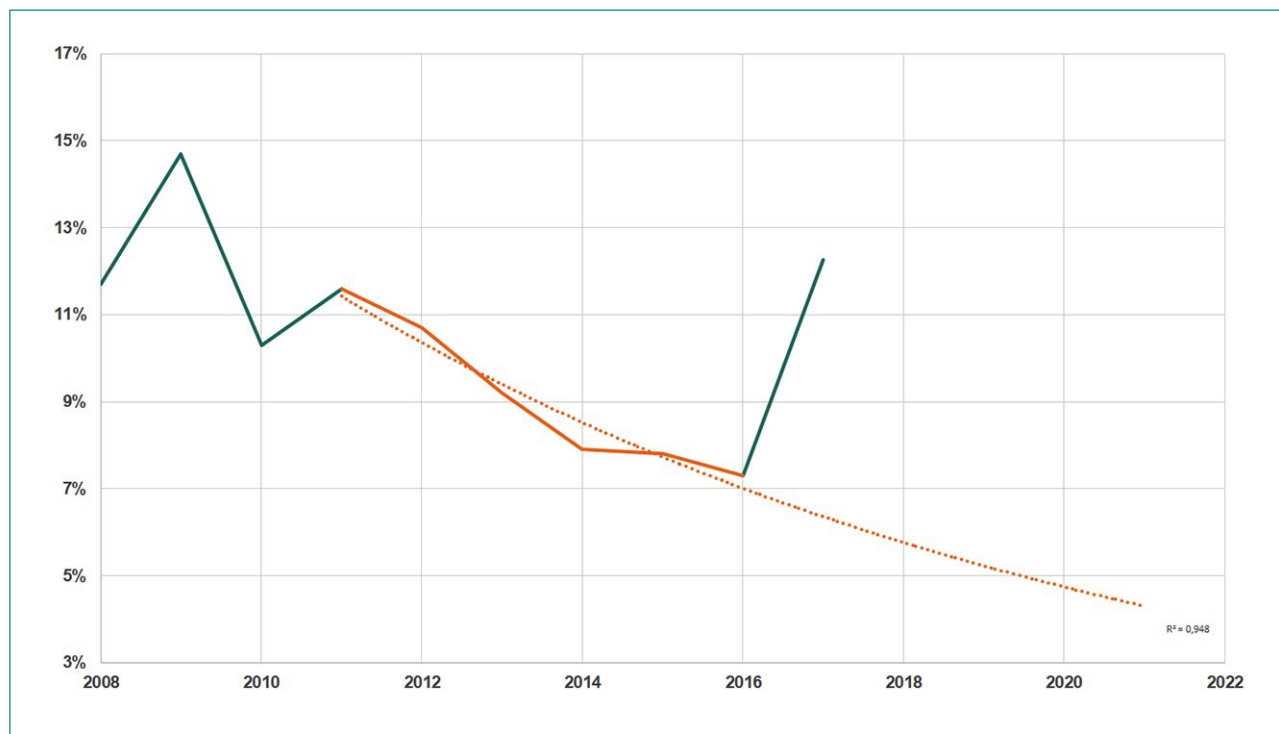


Delimitando a análise aqui realizada aos aspectos de natureza orçamentária e financeira, a reprovação do RAG 2016 do Ministério da Saúde pelo CNS foi uma ocorrência inédita, em razão tanto da reincidência de falhas apontadas como ressalvas nos anos anteriores, como do não cumprimento da aplicação mínima constitucional de 15% da Receita Corrente Líquida (a EC 95/2016 revogou o escalonamento de cinco anos estabelecido pela EC 86/2015 para se atingir esse “piso”). A execução orçamentária de 2016 caracterizou, pela primeira vez, um desrespeito explícito a um dispositivo constitucional. Dentre os demais motivos da reprovação do RAG 2016 pelo CNS<sup>20</sup>, podem ser destacados os apontamentos reincidentes de anos anteriores, como por exemplo, os que estão relacionados ao descumprimento da Lei Complementar 141/2012 pelo Ministério da Saúde (a não compensação integral dos Restos a Pagar cancelados no ano anterior e a inexistência de disponibilidade financeira no Fundo Nacional de Saúde compatível com os valores dos empenhos a pagar e dos restos a pagar no final de 2016), aos baixos níveis de execução orçamentária e financeira de vários itens de despesas de acompanhamento permanente do CNS e à interrupção do processo gradual de aumento da razão entre as despesas da atenção básica (AB) e da assistência hospitalar-ambulatorial (AHA) que vigorou até 2014.

Os baixos níveis de execução orçamentária e financeira de 2016 também ocorreram em 2017, mas houve um grande aumento no valor dos empenhos a pagar no final desse exercício (superou 80% em comparação a 2016), interrompendo a tendência de queda que vinha sendo observada, conforme ilustra o Gráfico 1.

## GRÁFICO 1

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, NÍVEL (1) DE EMPENHOS A PAGAR AO FINAL DO EXERCÍCIO



Fonte: Ministério da Saúde Elaboração Própria; adaptado de Ministério da Saúde (2008 a 2016) e Ministério da Saúde (2013 a 2017).

Nota: (1) O nível de empenho a pagar é um percentual obtido pela divisão dos valores dos empenhos a pagar em relação aos valores empenhados.

Org: do autor

20 Conforme Resolução 551/2017 do Conselho Nacional de Saúde (2017).

Essa ocorrência de recorde dos empenhos a pagar das despesas com ações e serviços públicos de saúde no final de 2017 (R\$ 14,1 bilhões contra R\$ 7,8 bilhões em 2016) em combinação com os baixos níveis de liquidação da despesa são indicativos dos efeitos negativos para o SUS da limitação de pagamentos em termos consolidados decorrente do “teto” das despesas primárias estabelecido pela EC 95/2016. A Tabela 2 ilustra que as despesas pagas do Ministério da Saúde, tanto as referentes aos restos a pagar, como as orçamentárias decorrentes dos empenhos realizados em 2017, apresentaram queda real em 2017 em comparação a 2016.

**TABELA 2**

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, DESPESAS PAGAS E AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE; EM VALORES NOMINAIS E REAIS

		R\$ milhões		
		Restos a Pagar <sup>1</sup>	Orçamentária	Total
Valores constantes	2016	8.576	98.932	107.508
	2017	6.487	101.135	107.622
	Variação Nominal (%)	-24,4	2,2	0,1
Valores reais <sup>2</sup>	2016	8.829	101.850	110.680
	2017	6.487	101.135	107.622
	Variação Nominal (%)	-26,5	-0,7	-2,8

Fonte: Elaboração Própria; adaptado de Relatórios de Prestação de Contas do 3º quadrimestre de 2016 e 2017.

Nota: <sup>(1)</sup> Corresponde à soma das despesas ASPs (ações e serviços públicos de saúde) e não ASPs. <sup>(2)</sup> Deflacionado pelo IPCA

Outro aspecto relevante da condução recente da execução orçamentária e financeira do Ministério da Saúde foi o crescimento significativo das emendas parlamentares: inicialmente, por causa da aprovação do “orçamento impositivo” na EC 86/2015 e, nos exercícios de 2016 e 2017, esse valor foi incrementado pelo governo federal no contexto das tratativas realizadas com os parlamentares para a aprovação de propostas de emenda constitucional (PEC’s) e de projetos de lei (PL’s), sendo que em 2017, a soma das despesas empenhadas referentes às “emendas impositivas” com as das demais emendas parlamentares classificadas como ASPs totalizou R\$ 7,4 bilhões, 65% acima do valor empenhado em 2016; as despesas pagas referentes ao conjunto das emendas parlamentares classificadas como ASPs totalizaram R\$ 3,2 bilhões em 2017, 85% acima do valor de pago em 2016. Enquanto isso, as despesas empenhadas como ASPs referentes à programação própria do Ministério da Saúde cresceram apenas 5,7% em 2017 em comparação a 2016 e as pagas cresceram apenas 0,5% no mesmo período.

Portanto, como essa expansão das despesas oriundas de emendas parlamentares não veio acompanhada de recursos adicionais ao “pisso” federal do SUS, a consequência imediata foi comprimir a margem da programação orçamentária própria realizada pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde para atender as necessidades da população à luz do que foi aprovado no Plano Plurianual, Plano Nacional de Saúde e Programação Anual de Saúde. Com isso, o caráter pragmático das tratativas políticas com os deputados e senadores da base governista para aprovação das PEC’s e dos PL’s tomou o lugar do caráter programático na execução dos planos e orçamento da área da saúde.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Está em curso um processo de desfinanciamento federal do SUS como consequência das perdas bilionárias de recursos decorrentes da vigência da EC 95/2016 até 2036. A expansão significativa das despesas ASPS oriundas das emendas parlamentares contribuem para aumentar esse desfinanciamento, porque retiraram capacidade de financiamento para a execução das despesas planejadas pelas áreas técnicas do Ministério da Saúde, na medida em que, sem recursos adicionais ao “piso”, reduzem a alocação orçamentária e financeira para as despesas decorrentes da programação própria dessas áreas técnicas. Considerando que o “teto” das despesas primárias estabelece essa mesma condição para o “piso” da saúde e considerando que os restos a pagar da saúde, em valor superior a R\$ 20 bilhões, faz parte do limite financeiro estabelecido pela área econômica do governo, a gestão orçamentária e financeira do SUS está diante de vários impasses: se empenhar despesas acima do piso, não terá disponibilidade financeira para pagamento; se decidir pela redução significativa dos saldos dos restos a pagar, não terá disponibilidade financeira para o pagamento das despesas empenhadas em cada exercício; se optar pela priorização dos pagamentos das despesas empenhadas em cada exercício, não terá disponibilidade financeira para o pagamento dos restos a pagar. Se houver cancelamentos de restos a pagar, não haverá disponibilidade financeira para aplicação adicional ao mínimo exigida pela Lei Complementar 141/2012. Enfim, pela ótica orçamentária-financeira, está em curso um processo acelerado de desmonte do SUS pela restrição orçamentária e pela “asfixia” financeira decorrentes da EC 95/2016, bem como pela reincidência dos baixos níveis de liquidação de despesas que atingem, inclusive, as transferências federais de recursos fundo a fundo para os estados, Distrito Federal e municípios – representam cerca de 2/3 das despesas anuais do Ministério da Saúde. Por tudo isso, o lema apropriado para o governo federal na gestão da saúde que assumiu o comando do SUS em meados de 2016 é “Menos 30 anos em três”...

## REFERÊNCIAS

CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução CNS 551/2017** (com anexos). Disponível em <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2017/Reso551.pdf> e [http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2017/Reso551\\_anexo.pdf](http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2017/Reso551_anexo.pdf) (Acesso em 13/01/2018).

CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) (Acesso em 21/03/2018).

EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016. MENSAGEM À PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL. Disponível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=146431&file name=PEC+241/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=146431&file name=PEC+241/2016) (Acesso em 26 de junho de 2016).

LEI 8142/90. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm) (Acesso em 21/03/2018)

LEI 12858/2013. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm) (Acesso em 21/03/2018).

LEI 13587/2018. Disponível em <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/lei/Lei13587-2018.pdf> (Acesso em 21/03/2018).

LEI COMPLEMENTAR 141/2012. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp141.htm) (Acesso em 21/03/2018).

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Domestic general government health expenditure (GGHE-D) as percentage of gross domestic product (GDP) (%) Data by country**. Disponível em <http://apps.who.int/gho/data/node.main.GHEDGGHEDGDPSHA2011?lang=en> (Acesso em 21/03/2018).

MARQUES, Rosa M.; PIOLA, Sérgio F.; ROA, Alejandra C. (organizadores). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro: ABrES; Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

MENDES, A. e FUNCIA, F. **O SUS e seu financiamento**. In: MARQUES, Rosa M.; PIOLA, Sérgio F.; ROA, Alejandra C. (organizadores). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro: ABrES; Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento; OPAS/OMS no Brasil, 2016.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Carga Tributária no Brasil** (Edições referentes a 1998, 2002, 2006, 2015 e 2016). Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-no-brasil-capa> (Acesso em 21/03/2018-a).

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Demonstrativo da Receita Corrente Líquida** (janeiro a dezembro de 2017). Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais> (Acesso em 21/03/2018-b).

MINISTÉRIO DA SAÚDE. SUBSECRETARIA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. **Relatórios Anuais de Gestão do Ministério da Saúde** (referentes aos exercícios de 2008 a 2016). Brasília, diversos anos, mimeo.

\_\_\_\_\_. **Relatórios de Prestação de Contas do 3º quadrimestre** (referentes aos exercícios de 2013 a 2017). Brasília, diversos anos, mimeo.

OCKE-REIS, Carlos O. e FUNCIA, Francisco R. **Desmonte do SUS: mito ou verdade**. 2016. Disponível em [http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/07/Ocke\\_-\\_Funcia.pdf](http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2016/07/Ocke_-_Funcia.pdf) (Acesso em 21/03/2018)

VIEIRA, Fabíola S. e BENEVIDES, Rodrigo P.S.. **Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil**. Nota Técnica - 2016 - setembro - Número 28 – Disoc. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&id=28589](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=28589) (Acesso em 21/03/2018).

## 1.3. 30 ANOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO: BALANÇO E PERSPECTIVAS

LUCIANA DE BARROS JACCOUD <sup>21</sup>

CAROLINA GABAS STUCHI <sup>22</sup>

### INTRODUÇÃO

Em outubro de 2018, a assistência social como direito completa trinta anos. Seu reconhecimento na Constituição Federal de 1988 foi um grande marco na proteção social brasileira. Nesses trinta anos, muito se avançou na concepção e estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), bem como nos instrumentos que operam a política pública. Os serviços e benefícios que materializam a assistência social ganharam capilaridade e estão presentes em todo o território nacional, a partir de um complexo arranjo federativo e de um robusto processo de participação social. Entretanto, com a crise política e econômica atual, os princípios basilares da Seguridade Social brasileira voltaram à disputa. A partir de um balanço desses trinta anos e das tensões que cercam a política de assistência social no presente, apresentam-se as perspectivas para sua consolidação como conquista civilizatória.

#### 1.3.1. REFORMULANDO A PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

A adoção da Seguridade Social como eixo organizador da proteção social foi uma das mais importantes inovações da Constituição Federal de 1988. Promoveu significativa alteração na trajetória histórica da proteção social brasileira, com ampliação dos direitos nos três campos de políticas sociais por ela mobilizados: a previdência social, a saúde e a assistência social. Alargou a responsabilidade do Estado em ofertar os serviços de saúde e de assistência social de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, a quem necessitar. A responsabilidade compartilhada entre os entes federados na oferta destes serviços e o compromisso com a universalização e integralidade do atendimento deu origem ao Sistema Único de Saúde seguido, uma década e meia mais tarde, pelo Sistema Único de Assistência Social. No âmbito da garantia de renda, a Constituição ampliou o compromisso público ao acolher o regime especial dos trabalhadores rurais em economia familiar e adotar um benefício não contributivo para atender idosos e pessoas com deficiência em situação de indigência, o Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Desta forma, a Carta Constitucional de 1988 superou a tradição excludente da proteção social brasileira, cujas garantias protetivas se assentavam nas ofertas previdenciárias, em renda e serviços de saúde, destinadas àqueles participantes do mercado formal de trabalho e seus dependentes. Até então, para importantes segmentos da população, eram as estratégias familiares e, na sua ausência, as obras filantrópicas ou ações de cunho caritativo, as opções para enfrentar amplo leque de situações de vulnerabilidade social. A ampliação das responsabilidades públicas no âmbito da assistência social, com base nos artigos 203 e 204

21 É socióloga, doutora em Sociologia pela EHESS, pesquisadora do IPEA, colaboradora da Enap e do Instituto de Ciência Política da UnB.

22 É bacharela em Direito, doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Professora Adjunta da Universidade Federal do ABC.

da Constituição, permitiu o estabelecimento de um compromisso, original no caso brasileiro, de garantir patamares mínimos de dignidade de vida a pessoas idosas e com deficiência, assim como àqueles que vivenciam demandas de acolhimento, atenções referentes a fragilidades decorrentes de ciclo de vida, situações de pobreza ou contextos familiares ou sociais caracterizados pelo constrangimento de oportunidades, pelo risco de isolamento ou de violência.

No âmbito do movimento pela afirmação de direitos socioassistenciais, os anos 1990 assistiram ao avanço normativo representado pela aprovação Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), em 1993, além da implementação do primeiro benefício assistencial de âmbito nacional, o BPC, em 1996, e da mobilização dos atores desse campo, com a primeira Conferência Nacional de Assistência Social, em 1995. Mas, somente na década seguinte observou-se a afirmação do sistema público no campo dos serviços, ainda majoritariamente operados por entidades privadas sem fins lucrativos. Observou-se, ainda, a expansão do objetivo protetivo da política para as ações de prevenção e garantia de direitos para além das situações de violações já efetivadas.

O maior compromisso público com o enfrentamento das vulnerabilidades sociais, violações de direitos e pobreza, assim como com a promoção de oportunidades e melhoria das condições de vida permitiu a consolidação de opções institucionais, decorrentes de decisões políticas. A função de proteção social e a construção de seguranças sociais (de acolhida, de renda, de convívio, de autonomia e de sobrevivência a riscos)<sup>23</sup> tornaram concreto e específico o conteúdo do direito à assistência social.

A afirmação da política de assistência social como parte da responsabilidade pública no campo social, seja na garantia de renda ou na oferta de serviços, decorreu da expressão direta do direito (o texto constitucional) e dos seus operadores. Diferentemente das tradicionais interpretações constitucionais dos tribunais, os dispositivos constitucionais que tratam da assistência social vêm sendo concretizados por um conjunto de legítimos intérpretes<sup>24</sup> em todo o país – gestores, trabalhadores, entidades, beneficiários e ativistas defensores da política. Por meio de decisões e instrumentos construídos por múltiplos atores em pactuações e instâncias de deliberação como conferências e conselhos, o direito ganhou preenchimento e deu sentido concreto aos objetivos, princípios e regras dispostos na Constituição<sup>25</sup>.

### 1.3.2. CONSTRUINDO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir de 2004, avançou por meio de relevantes inovações institucionais no que se refere à capacidade de formulação ou execução. O arranjo federativo foi aprimorado com melhor definição dos papéis e responsabilidades das três esferas de governo, construção de novos instrumentos de regulação e gestão, planejamento e monitoramento da ação pública, e fortalecimento dos espaços de coordenação e pactuação intergovernamentais (Jaccoud, Licio e Leandro, 2018). A estruturação dos órgãos gestores nas três esferas de governo, a instalação de uma rede pública de equipamentos, o crescimento dos recursos humanos e financeiros e o aprofundamento da democracia parti-

23 Conforme PNAS 2004 e NOB SUAS 2005.

24 Conforme definição de Häberle, ampliar o círculo de intérpretes da Constituição é consequência da necessidade de integração da realidade no processo de interpretação, já que os intérpretes em sentido amplo compõem a realidade pluralista. Uma Constituição não pode tratar as forças sociais e privadas como meros objetos, devendo integrá-las ativamente enquanto sujeitos. Para o autor, “Povo não é apenas um referencial quantitativo que se manifesta no dia da eleição e que, enquanto tal, confere legitimidade democrática ao processo de decisão. Povo é também um elemento pluralista para a interpretação que se faz presente de forma legitimadora no processo constitucional: como partido político, como opinião científica, como grupo de interesse, como cidadão” (HÄBERLE apud STUCHI, 2013).

25 A Constituição é um instrumento jurídico-político de legitimação e concretização dos objetivos do Estado e expressa as relações de poder nele dominantes. Esses fatores reais do poder formam a Constituição real do país. (HESSE apud STUCHI, 2013)

cipativa por meio dos conselhos gestores, permitiu a estruturação de uma política de proteção social inédita no sistema brasileiro de proteção social.

Entre as mais relevantes mudanças implementadas pelo SUAS está o abandono do mecanismo convencional e a adoção das transferências financeiras da esfera federal e sua substituição por repasses automáticos e continuados do fundo federal para os fundos estaduais e municipais, ancorados em critérios pactuados e em metas claras relacionadas às ofertas da política nos municípios e territórios. Contando com o aumento dos recursos federais para os serviços, a adesão dos governos municipais foi efetiva, e pode ser avaliada pela significativa ampliação dos recursos desta esfera de governo à política (Mesquita; Martins; Cruz, 2012)<sup>26</sup>.

Como resposta à ampliação de recursos, ao avanço normativo e ao fortalecimento da pactuação intergovernamental, a expansão das unidades públicas de referência do SUAS sofreram rápido e expressivo crescimento. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Pop, estes últimos voltados ao atendimento da população de rua, ganharam presença nos municípios, passando, entre 2004 e 2016, de cerca de 2.000 unidades para mais de 11.000<sup>27</sup>.

O desenvolvimento das capacidades institucionais da política foi igualmente expressivo em termos de recursos humanos, cujo volume dobrou entre 2005 e 2014, alcançando naquele ano um contingente de 257 mil trabalhadores. A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (Nob-RH), de 2006, regulou a profissionalização na política, avançando na definição de equipes mínimas de referência para os diferentes serviços e estabelecendo padrões mínimos de atuação nas unidades públicas. Em 2011, a Lei nº 12.435//2011 autorizou estados e municípios a utilizarem recursos do cofinanciamento federal para o pagamento das equipes de referência do SUAS (Jaccoud, Bichir e Mesquita, 2017).

A normatização dos serviços socioassistenciais permitiu que as ofertas fossem padronizadas e referenciadas aos territórios e públicos. Teve papel relevante a aprovação, em 2009, tanto da “Tipificação nacional dos serviços socioassistenciais”, como do “Protocolo de gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda”. A construção da política nacional ganhou suporte legal na revisão da Loas que, em sua nova redação, aprovada pela Lei nº 12.435/2011, acolheu as ofertas e níveis protetivos – básico e especial – da política e seus equipamentos públicos, CRAS e CREAS, além de suas equipes de referência e instrumentos de gestão. As duas Normas Operacionais Básicas (2005 e 2012) adotaram mecanismos e instrumentos indutores de capacidades de gestão nos três níveis de governo, tais como os pactos de aprimoramento da gestão de Estados e Municípios, o repasse para qualificação da gestão por meio do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e os sistemas de monitoramento da política, com destaque para o Censo SUAS. Os planos decenais e as metas pactuadas pelos três entes também favoreceram a integração das ações e responsabilidades.

O esforço de integração da rede privada sem fins lucrativos também gerou importantes inovações institucionais. Com o objetivo, ao mesmo tempo, de reconhecer a oferta de serviços por entidades filantrópicas e afirmar o papel regulador do Estado, com base na primazia da atuação estatal e no dever de garantia do direito à assistência social, firmou-se, na NOB-SUAS, o conceito de rede socioassistencial, composta por serviços estatais e não estatais, que prevê o compartilhamento das responsabilidades pelos resultados

26 Mas enquanto os municípios afirmaram-se como a principal esfera financiadora dos serviços do Suas, os estados mantem participação fraca e marcada por grande heterogeneidade. Ver Mesquita, Martins e Cruz (2012).

27 “Num contexto de pactuação intergovernamental, as sucessivas rodadas de negociação quando da ampliação dos recursos federais aumentaram de forma equânime a oferta de serviços de proteção básica e especial, alcançando, em 2014, a quase totalidade dos municípios brasileiros (98,4%) com pelo menos um Cras e ao menos um Creas em todos os municípios com mais de 20 mil habitantes.”(Jaccoud Bichir e Mesquita, 2017, p. 45-46)

no atendimento às demandas da população. A inscrição nos conselhos municipais de assistência social, o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS), a certificação das entidades beneficentes (Lei 12.101/2009), o vínculo SUAS (art. 6ºB, LOAS) e as parcerias (Termos de Colaboração ou Termos de Fomento, previstos na Lei nº 13.019/2014) são instrumentos importantes para essa integração<sup>28</sup>.

A oferta de benefícios assistenciais teve início com a implementação do BPC que, cabe lembrar, foi fruto da única emenda popular aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte. Regulamentado desde 1996, o BPC alcançou 4,4 milhões de beneficiários em dezembro de 2016, garantindo proteção a idosos com 65 anos e pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza. Quase uma década mais tarde, o Programa Bolsa Família (PBF), voltado a famílias em situações de extrema pobreza e famílias com crianças em situações de pobreza, expandiu a garantia de renda para além das situações de não trabalho (Jaccoud, 2013). Em dezembro de 2016, eram 14 milhões de famílias beneficiárias. Os impactos do BPC e PBF na redução da pobreza e da desigualdade foram bastante estudados, e apontam de forma convergente para a relevância dos benefícios assistenciais para a melhoria das condições de renda das famílias pobres.

A oferta de serviços e benefícios monetários foi, assim, progressivamente reforçada. Ao mesmo tempo, se aprofundava a constatação de que seriam necessárias inovações institucionais para garantir acesso adequado do público beneficiário do SUAS às políticas sociais, seja por meio de ações voltadas à promoção da intersetorialidade ou a ofertas para públicos específicos. No caso do PBF, o reconhecimento do acesso desigual às ofertas de saúde e educação propiciou o progressivo aperfeiçoamento de um sistema de gestão das condicionalidades no sentido de garantir o acesso e permanência àqueles direitos. O arranjo institucional desenvolvido permitiu o alcance de resultados positivos já amplamente conhecidos no que se refere à melhoria das trajetórias de acesso à educação e saúde<sup>29</sup>. Outra ação intersetorial com resultados positivos foi o Programa BPC na Escola, implementado desde 2007 com o objetivo de promover a inclusão e permanência no sistema escolar das crianças e adolescentes beneficiários do BPC<sup>30</sup>.

As ações intersetoriais ganharam envergadura, sobretudo, durante a implementação do Plano Brasil sem Miséria (BSM), que tinha como meta adensar o acesso das populações em situação de extrema pobreza à renda e aos serviços públicos, bem como melhorar as condições para sua inclusão produtiva e participação no mundo do trabalho. A assistência social teve papel relevante no BSM, com serviços, programas e benefícios próprios e com ações integradas que buscavam garantir a entrada em outras políticas das quais este público estava amplamente excluído. No caso da creche e das atividades extraescolares, o objetivo foi reverter a desigualdade de acesso, inversamente proporcional à renda das famílias<sup>31</sup>. No caso da formação profissional, arranjos institucionais buscaram garantir ofertas de qualidade para o público mais vulnerável. A qualificação profissional para os trabalhadores urbanos, tradicionalmente marcada pela descontinuidade das ofertas e baixa efetividade, foi objeto do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), inovador em termos de metodologia e institucionalidade (Montagner e Muller, 2015) e com alcance a mais

28 De acordo com Carneiro (2018), há 21.710 entidades sem fins lucrativos com registro nas bases de dados do SUAS (Censo SUAS, CNEAS e CEBAS)

29 A gestão das condicionalidades de educação e saúde do PBF reconheceu a obrigação, por parte do poder público, de garantia da oferta, inclusive nos territórios mais vulneráveis. A situação de descumprimento das condicionalidades do PBF foi identificada como um indicador de vulnerabilidade social, promovendo inovações no aprimoramento dos instrumentos de acompanhamento das famílias pela assistência social e na articulação intersetorial com as políticas de educação e saúde. Como resultado, os indicadores avançaram expressivamente, seja na saúde (Rasella et al., 2013; Ximenes, Sousa e Jaime, 2014) ou na educação, onde a taxa de aprovação ensino fundamental passou a ser maior para os alunos com Bolsa Família (Ximenes, 2014).

30 Sobre o programa BPC na escola, ver Yoshida, 2010; Freitas, 2010; Comin, 2015.

31 Visando reverter esta tendência e promover o atendimento em creches nos patamares similares à média nacional, o BSM operou um incentivo financeiro específico para os municípios visando atender as crianças de famílias beneficiárias do PBF. No caso da educação fundamental, o BSM ampliou expressivamente o acesso destas crianças em atividades no contraturno. Ver a respeito Falcão et al, 2014.



de 1,2 milhão de matrículas na modalidade do BSM (Lucena e Fonseca, 2014, p, 106). A intensificação de ações intersetoriais voltadas para a pequena produção rural ganhou volume e alcançou resultados expressivos com programas de apoio à comercialização para a agricultura familiar como o Programa de Aquisição de Alimentos (Romano, Campolina e Menezes, 2013). Todas essas iniciativas tiveram a contribuição da política de assistência social (Falcão et al, 2014; Jannuzzi et al, 2016).

A construção da política pública de assistência social enfrentou, assim, em pouco mais de uma década, desafios de grande magnitude. Buscou organizar uma oferta própria em todo o território nacional; estruturar novos padrões de relações federativas que permitissem a continuidade, qualificação e coordenação da ação dos três níveis de governo; articular-se com outras iniciativas e políticas públicas, de modo a retirar da invisibilidade públicos particularmente vulneráveis por processos históricos de subordinação ou exclusão. Enfrentou a desigualdade nas políticas sociais dentro do triplo compromisso de: afirmar a universalidade dos direitos sociais; recusar a proposta de dualização das ofertas sociais; e incluir metas específicas voltadas a garantir a equidade por meio da promoção do acesso, efetividade e resolutividade da ação pública em face às desigualdades. A construção e afirmação da política nacional de assistência social entre 2004 e 2016 representaram avanços em todos estes compromissos.

### 1.3.3. DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DO SUAS

Ameaças ao SUAS vêm sendo observadas e estão relacionadas ao contexto de ajuste fiscal e de implementação de contrarreformas que, desde meados de 2016, são propostas e implementadas, afetando diretamente os direitos sociais reconhecidos na Constituição Federal de 1988.

O risco do desfinanciamento representado pela aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95/2016) já vem demonstrando seu efeito deletério. Essa Emenda aprovada em dezembro de 2016, adota um Novo Regime Fiscal (NRF) que congela as despesas primárias do governo em valores reais durante vinte anos<sup>32</sup>. A deterioração dos gastos discricionários, como no caso dos serviços socioassistenciais, segurança alimentar ou até mesmo o PBF, em função da pressão ocasionada pelas despesas obrigatórias, havia sido prevista (Paiva et al, 2017). E efetivamente as dificuldades já apareceram no processo de elaboração do orçamento federal para o ano de 2018, quando a primeira proposta apresentada pelo governo ao Congresso Nacional apresentava cortes de mais de 90% no aporte para os serviços socioassistenciais. Apesar de parcialmente recomposto, o orçamento aprovado pelo Congresso Nacional para o SUAS em 2018 apresenta uma redução de 25% nos recursos para serviços socioassistenciais, com relação ao ano de 2017. Para o PBF, em que pese o crescimento nas taxas de desemprego e pobreza observadas nos últimos anos, o orçamento aprovado conta com redução de 3,6% com relação ao ano anterior. Em decorrência da EC 95/2016, a tendência de redução tende a se manter nos próximos anos.

Também o BPC tem sido objeto de disputas interpretativas entre diversos atores. Desde 2013, a decisão do STF no Recurso Extraordinário (RE) 567.985 ampliou o número de beneficiários, ao flexibilizar o limite de renda para seu recebimento. Tal decisão demanda ainda a aprovação de nova regra para a concessão a requerentes com renda igual ou superior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Mas o Executivo não chegou a regulamentar essa flexibilidade, mantendo a incerteza jurídica e a iniquidade no acesso ao direito (Silveira et al, 2016). No entanto, é no contexto da proposta de Reforma da Previdência que as ameaças ao BPC tendem a

32 O congelamento determinado pela Emenda Constitucional n. 95 promoverá a redução contínua do gasto face ao crescimento do Produto Interno, além de queda *per capita* em valores reais.

se ampliar. Em proposta de emenda constitucional (PEC nº 287/2016) apresentada ao Congresso Nacional, o governo propôs duas importantes alterações na regra vigente do BPC: aumento de idade de acesso para idosos e desvinculação do valor do benefício assistencial do salário mínimo (Jaccoud, 2017). Em que pese as duas alterações terem sido suprimidas em versões do texto da PEC apresentadas pela comissão especial que examina a matéria na Câmara dos Deputados, a discussão sobre estes pontos continua mobilizando o debate, como exemplifica publicação do Banco Mundial, de novembro de 2017<sup>33</sup>, propondo a extinção do BPC e sugerindo que este público fosse acolhido pelo PBF.

Outra ameaça recente se refere à tendência ao descompromisso com as deliberações produzidas pelas instâncias de participação e de controle social. Como se sabe, a Constituição prevê uma série de mecanismos de participação direta da população como forma de exercício de seu poder soberano. A tentativa de regulamentar esses mecanismos, por meio da Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, foi mal interpretada pelo Congresso Nacional, que suspendeu o Decreto nº 8243/2014 e até hoje não retomou o debate sobre o tema. Isso abriu espaço para que alguns dos intérpretes tradicionais da Constituição – os advogados da União – passassem a dar à participação um sentido restrito. Parecer jurídico atual sobre as conferências nacionais de assistência social afirma que estas têm caráter somente propositivo e não deliberativo, contrariando o sentido do Estado Democrático de Direito e deslegitimando os milhares de participantes do processo de conferências (do âmbito local ao nacional).

Em resumo, para uma política sem vinculação constitucional de recursos e alicerçada na participação social, a EC nº 95/2016, o risco de desconfiguração do BPC e a interpretação das conferências como meras consultas desestruturaram fortemente as bases do SUAS e ameaçam a efetivação do direito e o sentido cidadão da Constituição.

#### 1.3.4. PERSPECTIVAS

Entre 2004 e 2016, construir e consolidar a política nacional de assistência social trouxe aportes inovadores para a proteção social brasileira e ampliou a capacidade de o Estado enfrentar situações de pobreza, ofertar e promover o acesso a oportunidades, e garantir direitos sociais. Para dar continuidade a esta trajetória, é necessário assegurar recursos orçamentários, nas três esferas de governo, para as ofertas em serviços e benefícios assistenciais, manter e aprimorar o diálogo federativo e a gestão compartilhada, e aprofundar o diálogo democrático em torno da política, por meio das instâncias de participação social.

Entretanto, para fazer frente aos padrões de pobreza e de desigualdade que organizam a sociedade brasileira, não basta manter o patamar das ofertas desta política alcançado em 2016. É necessário continuar a avançar nos diferentes eixos, os benefícios, os serviços e a articulação intersetorial, apoiada por programas socioassistenciais.

No campo da garantia de renda, a demanda por regulação da decisão do STF em flexibilizar o limite de renda para o recebimento do BPC abre uma oportunidade relevante para incluir no debate aspectos ainda pouco tratados da vulnerabilidade que afeta idosos e pessoas com deficiência, como é o caso da situação de dependência (Silveira et al, 2016). O aprimoramento do PBF passa pela definição de mecanismos periódicos

33 O documento, publicado sob o título de “Um Ajuste Justo: análise sobre a qualidade e eficiência do gasto público brasileiro”, apresenta propostas para reforma nas políticas sociais brasileiras, incluindo as áreas de previdência e assistência social, saúde, educação e programas de apoio ao mercado de trabalho.

para atualização da linha de pobreza e do valor dos benefícios. Cabe ainda avaliar a integração entre o conjunto de benefícios monetários voltados a famílias com crianças: além do PBF, o salário-família e a dedução para dependente menor de 16 anos do Imposto de Renda Pessoa Física<sup>34</sup>. A expansão e universalização via complementariedade destes benefícios pode expandir a renda para famílias com crianças e potencializar seus impactos distributivos.

O aprimoramento dos serviços também requer atenção. A continuidade e a qualidade dos serviços socioassistenciais dependem da garantia de recursos orçamentários suficientes – sem interrupções e sem subfinanciamento. Além disso, a consolidação nacional dos serviços tipificados como o conjunto de ofertas minimamente padronizadas e prioritárias pela rede socioassistencial pública e privada, é condição para a ideia de direito<sup>35</sup>. Os instrumentos de regulação dos serviços ofertados pelas entidades privadas (inscrição, CNE-AS, CEBAS e vínculo SUAS) devem servir para organizar a lógica da complementariedade, possibilitando um mapa de ofertas públicas. A uniformidade nacional das ofertas é essencial para a afirmação da especificidade da assistência social, mesmo com a autonomia dos entes federados e a singularidade dos territórios, que deixam um legítimo espaço para a conformação local dos serviços. O cidadão deve ter clareza do que lhe é devido pelo Estado, de como, quando e onde o serviço será prestado, inclusive para poder demandá-lo judicialmente, se necessário.

A política de assistência social quer por meio dos serviços, quer dos benefícios, tem atuado positivamente na redução das vulnerabilidades e na oferta de proteção social às famílias. Para que ela continue a produzir esse efeito, é essencial uma avaliação qualitativa das ofertas já existentes, especialmente nos CRAS e CREAS, com o objetivo de identificar práticas que mereçam aperfeiçoamento e evitar que essas unidades sejam identificadas como “burocráticas”, com função de mero cadastramento ou encaminhamento do público usuário a outros serviços, conforme apontam alguns estudos recentes. Os CRAS e CREAS devem realizar o atendimento a famílias e indivíduos considerando diagnóstico atualizado das vulnerabilidades e riscos de cada território. Devem ainda considerar estudos sobre questão de gênero, violência entre jovens, envelhecimento da população, deficiência, aumento da população carcerária, mapa do trabalho escravo, entre outros, numa atualização do diagnóstico da PNAS de 2004. Essencial ainda que seja dada atenção permanente à qualidade da atenção ao público do SUAS e sua conexão com os direitos assegurados no campo da assistência social e suas ofertas, assegurando e mapeando as demandas de capacitação permanente<sup>36</sup>.

Por atuar no território, a política de assistência tem uma condição privilegiada para aprofundar o diagnóstico das vulnerabilidades da população e identificar as ofertas necessárias (próprias e intersetoriais), potencializando a ação proativa. No caso de adolescentes e jovens brasileiros em famílias de menor renda, por exemplo, em que pese a ampliação da escolaridade, os altos indicadores de defasagem idade-série e de evasão no ensino médio ainda são observados, acompanhados por uma inserção precoce no mercado de trabalho. São os sinalizadores de uma trajetória de poucas oportunidades que marcam, sobretudo, o caminho das meninas e meninos negros. A naturalização do fracasso escolar é uma realidade para estas crianças, e a reversão desta naturalização é imperiosa, seja pelo que ela traz de dano moral e cognitivo para os alunos, seja no que se refere aos prejuízos na formação de gerações de brasileiros, para a cidadania e para a vida profissional. Enfrentar estas dimensões da reprodução da desigualdade requer o aprimoramento da ação intersetorial,

34 Sobre o tema ver Sposati (2010) e Souza e Soares (2011).

35 Cabe ressaltar que os programas também devem convergir para a lógica do direito, fortalecendo a organização e integrando o conjunto de responsabilidades e ofertas que compõem o SUAS.

36 A retomada e aprofundamento do Capacita SUAS seria um dos caminhos.

articulando os campos da educação, trabalho, cultura e assistência social. Além disto, importa atuar sobre a questão da juventude negra, submetida a inaceitáveis dinâmicas de violência expressas nas taxas crescentes de homicídios, face mais dramática da iniquidade social brasileira. No âmbito da proteção social, as iniciativas para este público ainda são incipientes e podem ganhar densidade.

O diálogo entre a assistência social e iniciativas voltadas à melhoria da inclusão produtiva foi fortalecido na última década. A ação da assistência social na qualificação profissional e fomento a atividades produtivas ganhou novo conteúdo com a regulamentação do Acesso ao Trabalho e a implementação do Pronatec-BSM, ampliando as ofertas e promovendo a superação das tradicionais iniciativas de formação profissional no âmbito da assistência social, marcadas pela baixa qualidade e pela limitada perspectiva profissional que elas aportavam aos beneficiados. Este caminho pode ser aprimorado com ênfase em cursos de media duração e diálogo reforçado com os territórios e suas potencialidades.

O avanço da política de assistência social em um projeto voltado para o fortalecimento da seguridade social, garantia de direitos, ampliação de oportunidades e enfrentamento da desigualdade depende do aprimoramento da cooperação e coordenação intergovernamental e da qualidade da gestão pública nas três esferas de governo. Fortalecer a capacidade estatal no contexto das relações federativas implica em enfrentar um amplo conjunto de desafios, entre os quais podem ser lembrados o reforço da capacidade operacional e técnica das três esferas de governo na gestão da política. A agenda social por territórios é particularmente importante para a assistência social. A segmentação das políticas sociais vem fragilizando a capacidade de ação e os resultados juntos aos territórios vulneráveis e suas populações, especialmente em situações de alta vulnerabilidade. Cabe avançar em prol de inovações institucionais visando à elaboração de mecanismos e processos de integração das políticas sociais nos territórios.

Todos esses apontamentos para o futuro da assistência social devem compor uma agenda de direitos no âmbito da seguridade social, sustentada pelo diálogo com os mais variados setores da sociedade, garantindo-se o protagonismo da população. A participação social não deve ser apenas legitimadora da política, mas constitutiva, de modo a assegurar voz e controle das ofertas e de sua qualidade. Essa parece ser a direção, dentro de um cenário democrático, da conquista civilizatória promovida pela Constituição Federal de 1988, dando sentido aos objetivos fundamentais da nossa República.

## REFERÊNCIAS

- Campello, Tereza; Falcão, Tiago; Costa, Patricia (org.). **O Brasil sem Miséria**, Brasília, MDS, 2014.
- Carneiro, Douglas G. **Estado, organizações da sociedade civil e a política de Assistência Social - Um olhar sobre o acolhimento institucional para idosos**. Dissertação de Mestrado. Brasília, IPEA, 2018.
- Comin, Daniela. **O desafio da gestão intersetorial de programas sociais no âmbito da política pública federal: o caso do Programa BPC na escola**. Monografia, Especialização em Gestão Pública, Escola de Administração, UFRS, Porto Alegre, 2015.
- Freitas, Wallace. **O acesso à educação das pessoas com deficiência: uma análise da exclusão de crianças e adolescentes beneficiárias do BPC**. Dissertação de mestrado, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/IPEA, Brasília, 2010.

- Jaccoud, Luciana. **Programa Bolsa Família: proteção social e combate à pobreza no Brasil**. Revista do Serviço Público, v. 64, n. 3, pp. 291–307, 2013.
- Jaccoud, Luciana. **Sob o risco da desproteção social: a reforma da previdência e seus impactos na assistência social**. Plataforma Política Social, 11 maio 2017.
- Jannuzzi, Paulo, et al (orgs). **Brasil sem Miséria: institucionalidades e desafios**. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24, 2016.
- Lucena, Francisca; Fonseca, Julio. **Análise de Impacto do Pronatec em beneficiários**. In: Jannuzzi, P. et al (orgs). **Brasil sem Miséria: institucionalidades e desafios**. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24, 2016, p. 100-117.
- Montagner, Paula; Muller, Luis (orgs). **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**, Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24, 2015.
- Paiva, Andrea; Jaccoud, Luciana; Mesquita, Ana Cleusa. **O novo regime fiscal e suas implicações para a política de assistência social no Brasil**. Brasília, Ipea, Nota Técnica n. 27, set. 2016.
- Rasella, Davide et al. “**Effect of a Conditional Cash Transfer Programme on Childhood Mortality: A Nationwide Analysis of Brazilian Municipalities**”. The Lancet, v. 382, n. 9886, jul. 2013.
- Romano, Jorge; Campolina, Adriano; Menezes, Francisco. **Agricultura Familiar e reforma agrária na superação da pobreza e na construção de um novo projeto de desenvolvimento rural**. In Fonseca e Fagnani (orgs), Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania, São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, vol 1, 2013, pp. 51-59.
- Sátyro, Natália; Cunha, Eleonora; Campos, Jarvis. **Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros**. Opinião Pública, v. 22, n. 2, ago. 2016.
- Silveira, Fernando et al. **Deficiência e dependência no debate sobre a elegibilidade ao BPC**. Brasília, Ipea, Nota Técnica n. 31, nov. 2016.
- Simões, Armando. **Análise da evolução recente dos recursos humanos da assistência social a partir dos dados da Estadiv**, Munic e Censo Suas. Estudo Técnico, MDS/Sagi, n. 13, 2014.
- Stuchi, Carolina G. **A Concretização Constitucional da Assistência Social e a sua afirmação como direito e política pública**. In Stuchi, Paz e De Paula (orgs) Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos, São Paulo, Veras, 2013.
- Stuchi, Carolina G. **O reconhecimento do direito à assistência social**. In Olivindo et all (orgs), Olhares sobre o Direito à Assistência Social. Brasília, MDS/Fiocruz, 2015.
- Ximenes, D.; Sousa, M.; Jaime, P. **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de Saúde no Programa Bolsa Família**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 17, 2014.
- Ximenes, Daniel, 2014 (org). **Resultados, avanços e desafios das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família**, Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 18, 2014.
- Yoshida, Elyria. “**Programa BPC na Escola**”. Brasília: MDS, 2010.



## 2. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2017

**E**m 2017, a execução do Orçamento da Seguridade Social foi em muito determinada pelas chamadas políticas de austeridade. Esse conjunto de cortes orçamentários, redefinições de programas sociais, privatizações e redirecionamento do papel do Estado, que repassa para os mais pobres a conta da crise e da desassistência e transmuta a natureza dos fundos orçamentários para facilitar os pagamentos da dívida pública. O governo de maneira consistente desde 2016, mas em traços que podem ser vistos desde 2015, vende a ideia de que a austeridade é o caminho para o crescimento, escondendo que, na verdade, o grande beneficiário dessas políticas são os rentistas e os detentores dos títulos da dívida.

A economia ainda sofre os efeitos da forte contração do PIB verificada no último biênio. Ao longo desse período, houve uma queda acumulada de 7,5% da produção nacional de bens e serviços. Em 2017, a economia patinou no fundo do poço, com uma flutuação de apenas 1%. Mesmo assim, a EC do teto de gastos criou outras prioridades de utilização dos recursos públicos, que diminuem a capacidade de intervenção estatal para alavancar o PIB. Essa opção coloca o futuro da produção de bens e serviços, a geração e a apropriação da riqueza, o bem-estar e a justiça social sob o humor dos agentes econômicos. Sem soluções, a produção nacional se arrasta em uma crise de longa duração, que amplia o sofrimento da sociedade em altos níveis de desocupação e de subocupação. O país volta ao mapa da fome, assiste ao retorno de doenças plenamente evitáveis. Cresce a quantidade de pobres, miseráveis e dos mais ricos e milionários.

O resultado do PIB de 1% em 2017, pelos dados das contas nacionais do IBGE, comemorado pelo governo e pela mídia, foi resultado de segmentos de produção primária, como agricultura (+13%) e da mineração (+4,3%). São setores com baixos níveis de ocupação de mão de obra e que pouco contribuem para a retroalimentação da produção como um todo ou para a distribuição da renda. Com o desemprego e a estagnação, o consumo das famílias (que responde por dois terços do PIB) cresceu menos de 1% e o aumento da produção, basicamente nos segmentos da agropecuária e de exploração mineral, foi destinado à exportação, que cresceu 5,2%. Ao invés do desenvolvimento, o país retorna à fase da exportação de bens primários.

A queda do PIB em 2015 e 2016 representou, para a economia, uma perda aproximada de R\$ 500 bilhões de produção (sem contar o que deixou de crescer em 2014 e 2017); para a sociedade, a eliminação de alguns milhões de empregos; para os governos, cerca de R\$ 150 bilhões em receitas a menos; para exemplificar algumas dimensões dessa crise. Entretanto, foram abandonadas quaisquer soluções que alterassem

o injusto quadro tributário que vigora em nosso país. As medidas que visavam tributar ganhos financeiros ou diminuir o volume de rendas não tributadas nunca saíram do papel. O governo vem enfrentando a crise fiscal com o corte das despesas de benefícios e programas que atenuariam os graves problemas sociais e com aumento de preços e tarifas, e de alíquotas de impostos indiretos, repassando aos segmentos mais pobres toda a conta do ajuste.

As opções governamentais estão direcionadas para um ajuste contra os direitos da sociedade, especialmente dos mais pobres. Para enfrentar os índices de desemprego, por exemplo, que cresceu continuamente de 6,1% em 2014 para 12,7% em 2017, o governo apostou em uma reforma trabalhista para precarizar a ocupação. Para minar a resistência dos trabalhadores, dificultou o acesso à Justiça do Trabalho e suprimiu fontes de financiamento dos sindicatos dos trabalhadores<sup>37</sup>. Além de estabelecer normas mais precárias, inúmeras medidas vêm sendo adotadas para dificultar a ação da fiscalização do trabalho.

Os números medidos pelo IBGE do primeiro semestre de 2018<sup>38</sup>, que já refletem novas formas de contratação e de demissão introduzidas pela reforma, indicam que, em comparação a igual período de 2017, há menos empregados no setor privado com carteira (-130 mil) e mais empregados sem carteira (+367 mil). Era falacioso o argumento repetido à exaustão de que com menos direitos, cresceria a formalização do trabalho. Ao longo desses últimos quatro trimestres, nem mesmo a queda do número de desocupados (520 mil) pode ser comemorada porque ela decorre de menos pessoas terem saído à procura de emprego, esses desalentados cresceram (+840 mil) mais do que diminuíram os desocupados. Some-se a conta da precarização, o aumento dos trabalhadores que estão subocupados (+160 mil), com menos de 40 h semanais e que buscam outras ocupações para aumentar a jornada e a renda<sup>39</sup>.

Não bastassem os fatores relacionados às profundas crises econômica e política, o desmonte de direitos impediu ou dificultou o acesso de diversos benefícios e programas que poderiam minimizar a penúria de segmentos mais atingidos pela crise social e pelos altos índices de desemprego.

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 opta por uma política monetária com viés igualmente recessivo.

Uma das consequências foi a perda da arrecadação, que diminuiu repasses para os diversos programas. Outra foi a episódica deterioração das finanças públicas, utilizada como mote para a aprovação de reformas estruturais, como a do congelamento das despesas públicas por 20 anos (Emenda Constitucional nº 95), as reformas da previdência, e para 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 onde quase dois milhões de postos de trabalho formal foram extintos; promoveu a exclusão de um milhão e meio de famílias do bolsa família, quando a renda familiar estava em declínio. E, ainda, várias ações e programas da educação e da saúde perderam recursos.

Como elementos importantes para o entendimento de questões envolvendo o Orçamento da Seguridade Social e a sua execução em 2017, são destacados os efeitos dessa grande recessão sobre receitas e despesas

37 Para os sindicatos patronais, determinou fontes de financiamento via contribuições econômicas do Sistema S. Vide Dec. nº 9.274, de 2018.

38 IBGE – PNAD-C, dados do 2º Trimestre de 2018.

39 Os reflexos da reforma trabalhista sobre a previdência social são discutidos na Seção 2.6, e os números do mercado de trabalho estão apresentados no Capítulo 4.



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 4.

## 2.1. 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 dos volumes de recursos envolvidos, diminuiu a capacidade de o Estado financiar o conjunto de suas despesas e inviabilizou outros instrumentos que poderiam ser úteis para combater os efeitos negativos da crise sobre a economia. Em especial, 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 envolvidos em renúncias aprovadas a partir de 2010, triplicaram em 2011 e cresceram ainda mais em 2012, passando de menos de R\$ 10 bilhões para mais de R\$ 46 bilhões. E, continuaram aumentando. Em 2014, esses valores superaram a marca de R\$ 100 bilhões. Em 2015 e 2016, já em curso os novos elementos da política fiscal, o ritmo de aprovação de novas renúncias diminuiu, mas o volume de renúncias continuou crescendo em 2015, caindo ligeiramente em 2016. Em 2017, a renúncia total cresce em relação ao ano anterior, mas se mantém no patamar de 2015.

A Tabela 3 acumula os dados das renúncias tributárias instituídas a partir de 2010 e os seus efeitos pelos exercícios seguintes com as informações dos gastos tributários estimados por bases efetivas.

Mas, a perspectiva de diminuição das renúncias parece se alterar em 2017. Com um governo fraco, e tendo que responder a duas denúncias, exigindo maioria para a sua rejeição, várias medidas com maior impacto fiscal acabaram sendo aprovadas, com apoio senão explícito do próprio governo pelo menos de todas as suas lideranças no parlamento.

Essa reversão pode ser vista na Tabela 3. As renúncias aprovadas em 2012 somaram perdas de arrecadação de R\$ 143 bilhões no quadriênio que se sucede à promulgação da lei. As leis aprovadas em 2013 e 2014 acarretaram novas perdas superiores a R\$ 90 bilhões, para cada um desses anos. Em 2015, os valores dessas renúncias caíram para menos da metade e totalizaram R\$ 42 bilhões. Em 2016, a aprovação de novas renúncias praticamente inexistiu, somando apenas R\$ 4 bilhões. Mas, em 2017, nesse novo cenário, as perdas de arrecadação aprovadas foram de R\$ 64 bilhões. Mais de 15 vezes os valores do ano anterior.

Um dos efeitos da reversão ocorrida em 2017 pode ser visto no quadro de renúncias para 2018, enviada ao Congresso Nacional em abril, acompanhando o projeto de lei de diretrizes orçamentária para o próximo ano. Estão estimadas renúncias de R\$ 283 bilhões.

E as renúncias apresentadas na Tabela 3 não representam a totalidade dos valores que o governo abriu mão. O Decreto nº 9.148, de 2017, aumentou as alíquotas do Reintegra, um programa que bene-

ficia os exportadores, de 0,1%, aplicado em 2016, para 2%, para 2017 e 2018. Elevou os recursos envolvidos de R\$ 537 milhões para R\$ 5,2 bilhões em 2017<sup>40</sup>. Esses recursos do Reintegra deixam de figurar nas leis orçamentárias.

**TABELA 3**

VALORES DAS RENÚNCIAS TOTAIS E O DAS NOVAS RENÚNCIAS ADOTADAS

Valores correntes, em R\$ milhões

		Desonerações instituídas e Ano de Impacto das medidas										Impacto (1)	
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019		2020
Início de vigência	2010	2.509	5.780	1.727	2.607								12.623
	2011		2.989	29.398	12.010	13.628							58.025
	2012			15.413	47.091	52.358	27.758						142.621
	2013				14.593	32.916	24.687	22.985					95.181
	2014					2.550	40.039	23.771	26.338				92.698
	2015						5.412	8.854	11.380	16.333			41.980
	2016							627	1.372	1.442	916		4.357
	2017								739	18.663	21.109	23.840	64.351
<b>Soma dessas renúncias</b> (2)		<b>2.509</b>	<b>8.769</b>	<b>46.538</b>	<b>76.301</b>	<b>101.452</b>	<b>97.897</b>	<b>56.237</b>	<b>39.829</b>	<b>36.438</b>	<b>22.025</b>	<b>23.840</b>	<b>511.835</b>
<b>Renúncia total do exercício</b> (3)		<b>135.861</b>	<b>152.441</b>	<b>181.747</b>	<b>223.310</b>	<b>256.234</b>	<b>270.054</b>	<b>263.711</b>	<b>270.399</b>				
Soma arrecadação <sup>(4)</sup>		743.174	874.787	923.300	1.027.340	1.076.681	1.115.409	1.177.889	1.210.348				
Renúncia (em % PIB)		3,50	3,48	3,77	4,19	4,43	4,50	4,21	4,12				
Renúncia(em%da arrecadação)		18,3	17,4	19,7	21,7	23,8	24,2	22,4	22,3				

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, diversas edições e Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2015 série 2013-2018. 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. (4) Dados da receita administrada, indicada pelos relatórios da STN.

Org: ANFIP e Fundação ANFIP.

Cifras muito maiores envolvem a aprovação dos diversos parcelamentos de débitos tributários e não-tributários. Somente ao longo de 2017, várias dessas leis foram aprovadas. E, durante a tramitação, as vantagens ofertadas aos sonegadores e fraudadores sempre aumentaram, em muitos casos totalizando 100% dos juros e das multas.

Os dois últimos desses projetos votados em 2017 chamam a atenção pelo tamanho da renúncia envolvida.

No parcelamento das dívidas rurais para com a previdência<sup>41</sup>, os beneplácitos foram tão grandes que incluíram ampliação de perdão e dos descontos, aumento dos prazos, redução da alíquota da contribuição a ser paga e ainda descontos em várias linhas de crédito agrícola. Vale ressaltar que até os descontos em linhas

40 Dados da RFB. O estudo "Outras Reduções Tributárias - Série 2015 a 2017" lista outros créditos que não estão classificados como gastos tributários.

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

de crédito que impliquem em aumento dos subsídios têm impacto orçamentário e o aumento desses subsídios limita outras despesas públicas (por conta da EC nº 95/2016, onde os subsídios estão incluídos). Em 2018, o Congresso derrubou o conjunto dos vetos aprovados nessa legislação, inclusive os vetos a dispositivos que dificultam a fiscalização tributária e trabalhista nesse segmento.

Outro projeto de renúncia foi a MP 795/2017, que ampliou o regime especial para exploração do petróleo e afins. Além das renúncias envolvendo a apuração do lucro real e a base de cálculo da CSLL, há um regime especial de importação que dispensa o pagamento de todos os tributos associados (inclusive as parcelas da Cofins e Contribuição para o PIS/PASEP). Esse conjunto de renúncias foi estimado pela Consultoria da Câmara dos Deputados em valores que acumulam a cifra de R\$ 1 trilhão, em 40 anos.

A aprovação desses e dos demais projetos relacionados ignoraram os limites e procedimentos estabelecidos pela EC nº 95/2016; a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017. Todas essas normas exigiam conhecimento prévio pelo Parlamento do total de renúncias envolvidas e relatório de impacto identificando as respectivas medidas compensatórias. Nada disso foi atendido<sup>42</sup>.

O Sistema Tributário Nacional acumula muitas distorções, a maior parte delas identificadas com uma péssima distribuição dos tributos que afrontam a capacidade econômica do contribuinte. 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, comparativamente a sua menor capacidade econômica. E, infelizmente, o governo e o Congresso ainda resistem em aumentar a progressividade do sistema, com a aprovação da tributação sobre grandes fortunas ou a taxação de juros e dividendos, por exemplo.

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 Tributário Brasileiro do rumo da justiça tributária, determinou que os principais aumentos se dessem em contribuições que incidem sobre o faturamento das empresas como Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – Cofins, Programa de Integração Social – PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP.

Pelas mais diversas razões, o financiamento do Estado sempre privilegiou a tributação indireta, ao invés de alcançar a renda e a propriedade. Isto ocorre tanto a 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 tributária, não somente por ser indireto, incidente sobre o consumo, mas porque apresenta uma concentração desproporcional em serviços públicos, como energia, telefonia, água e saneamento.

O efeito das principais renúncias nas Contribuições Sociais, afetando diretamente o financiamento da Seguridade Social pode ser acompanhado na Tabela 4<sup>43</sup>, com os principais itens de renúncias que atingem as contribuições sociais.

42 Os relatórios de impacto orçamentário e financeiro da criação ou ampliação de renúncias está previsto pela EC nº 95/2016, que introduziu o Art. 113, no ADCT; na LRF, em seu art. 14 e nas diversas leis de diretrizes orçamentárias. Na LDO 2017 (Lei nº 13.408/2016) em seu art. 118, § 4º, ainda estava determinado um prazo máximo de vigência para as renúncias de 5 anos.

43 A desoneração da folha de pagamentos será tratada no Capítulo 3.

**TABELA 4**  
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	Estimativas Bases Efetivas			Projeções		
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Contribuição para a Previdência Social</b>	<b>44.769</b>	<b>57.956</b>	<b>65.068</b>	<b>56.551</b>	<b>57.117</b>	<b>61.502</b>
Simples Nacional	18.267	19.535	22.495	23.766	24.419	25.828
Desoneração da Folha de Salários	12.284	22.107	25.199	14.547	13.336	14.110
Entidades Filantrópicas	8.720	10.428	9.755	10.236	10.518	11.125
Exportação da Produção Rural	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	6.920
Funrural	-	-	-	-	-	1.104
MEI - Microempreendedor Individual	786	991	1.404	1.676	2.061	2.180
Outras	227	256	274	286	226	235
<b>COFINS</b>	<b>54.767</b>	<b>59.866</b>	<b>62.322</b>	<b>59.912</b>	<b>61.839</b>	<b>65.368</b>
Desoneração Cesta Básica	11.512	12.303	12.951	13.595	14.202	15.103
Entidades Filantrópicas	4.741	5.066	5.328	5.593	5.842	6.213
Medicamentos	2.882	3.734	3.898	5.480	5.725	6.088
Produtos Químicos e Farmacêuticos	712	429	1.565	2.033	1.941	2.064
Simples Nacional	17.237	18.969	18.809	19.745	20.627	21.935
Transporte Coletivo	610	1.155	1.268	1.331	1.391	1.479
Zona Franca Manaus	5.546	5.044	5.625	5.297	5.955	6.332
Outras	11.529	13.167	12.878	6.838	6.157	6.154
<b>CSLL</b>	<b>9.046</b>	<b>9.857</b>	<b>9.070</b>	<b>9.493</b>	<b>9.917</b>	<b>10.546</b>
Simples Nacional	6.389	7.005	6.710	7.044	7.358	7.825
Entidades Filantrópicas	1.707	1.824	1.163	1.221	1.276	1.357
Inovação Tecnológica	433	463	487	511	534	568
Previdência Privada Fechada	193	206	216	227	237	252
PROUNI	174	186	346	363	379	403
Outras	151	174	147	127	132	141
<b>Contribuição Social para o PIS-PASEP</b>	<b>10.870</b>	<b>11.887</b>	<b>12.489</b>	<b>11.929</b>	<b>12.304</b>	<b>13.000</b>
Desoneração Cesta Básica	2.497	2.669	2.809	2.949	3.081	3.276
Medicamentos	611	792	827	1.162	1.214	1.291
Produtos Químicos e Farmacêuticos	133	80	329	432	416	443
Simples Nacional	3.848	4.226	4.193	4.402	4.598	4.890
Zona Franca de Manaus	1.181	1.072	1.201	1.137	1.280	1.361
Outras	2.069	2.369	2.413	1.095	929	903
<b>Soma das renúncias nessas contribuições sociais</b>	<b>119.452</b>	<b>139.566</b>	<b>148.948</b>	<b>137.884</b>	<b>141.177</b>	<b>150.415</b>
<b>Soma das renúncias em outras receitas</b>	<b>103.858</b>	<b>116.668</b>	<b>121.106</b>	<b>125.827</b>	<b>129.222</b>	<b>137.100</b>
<b>Total das renúncias</b>	<b>223.310</b>	<b>256.234</b>	<b>270.054</b>	<b>263.711</b>	<b>270.399</b>	<b>287.515</b>
<b>% Renúncias Seguridade sobre o total</b>	<b>53,5</b>	<b>54,5</b>	<b>55,2</b>	<b>52,3</b>	<b>52,2</b>	<b>52,3</b>
<b>% Renúncias sobre as receitas de Contribuições Sociais</b>	<b>18,8</b>	<b>20,9</b>	<b>22,2</b>	<b>20,0</b>	<b>18,7</b>	<b>nd</b>

Fonte: RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2015 série 2013-2018.

Org: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela permite avaliar a evolução dessas desonerações. Em valores relativos à receita realizada das contribuições sociais, elas cresceram até 2015 e diminuíram a partir daí. Ainda assim, subtraem cerca de 19% dessas receitas.

Em relação ao conjunto das contribuições sociais, as renúncias mais significativas resultam do tratamento dado às pequenas e médias empresas, que, em 2017, somaram R\$ 57 bilhões e para as entidades filantrópicas, R\$ 18 bilhões. A desoneração da folha de pagamento das empresas teve a sua legislação alterada em 2018, e deve diminuir os seus efeitos a partir de 2019.

A opção do governo federal por aumentar a sua arrecadação através de contribuições sociais esteve voltada à concentração de recursos na esfera federal, porque essas receitas não estão submetidas à repartição. Mas, na prática, nem sempre esses novos recursos ficaram à disposição dos órgãos da Seguridade para a ampliação ou o aprimoramento de suas ações. O governo sempre desrespeitou essa vinculação e o principal instrumento para esse desvio é a Desvinculação das Receitas da União – DRU (vigente desde 1994, sob as diversas formas e denominações), que subtraía 20% dessas arrecadações para os mais diversos usos e que desde 2016, foi ampliada para 30% das receitas da Seguridade (exceto da contribuição previdenciária), conforme é analisado na Seção 2.4.

## 2.2. OS EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA E DA FRAGILIDADE DA RECUPERAÇÃO EM 2017

Entre 2005 e 2013, o crescimento do PIB foi de 41%, uma variação média anual de 3,9%, apesar dos reflexos da primeira fase da crise internacional terem afetado negativamente os anos de 2008 e 2009. Em 2014, o país viveu uma paralisia e o PIB apresentou resultado positivo de 0,5%. Em 2015, iniciou-se um período de queda acentuada que se prolongou por 2016, caiu 3,8% e 3,6%, respectivamente. Em 2017, a economia parou de cair, flutuando positivamente 1%.

O Gráfico 2 permite visualizar a evolução do PIB, desde 2004.

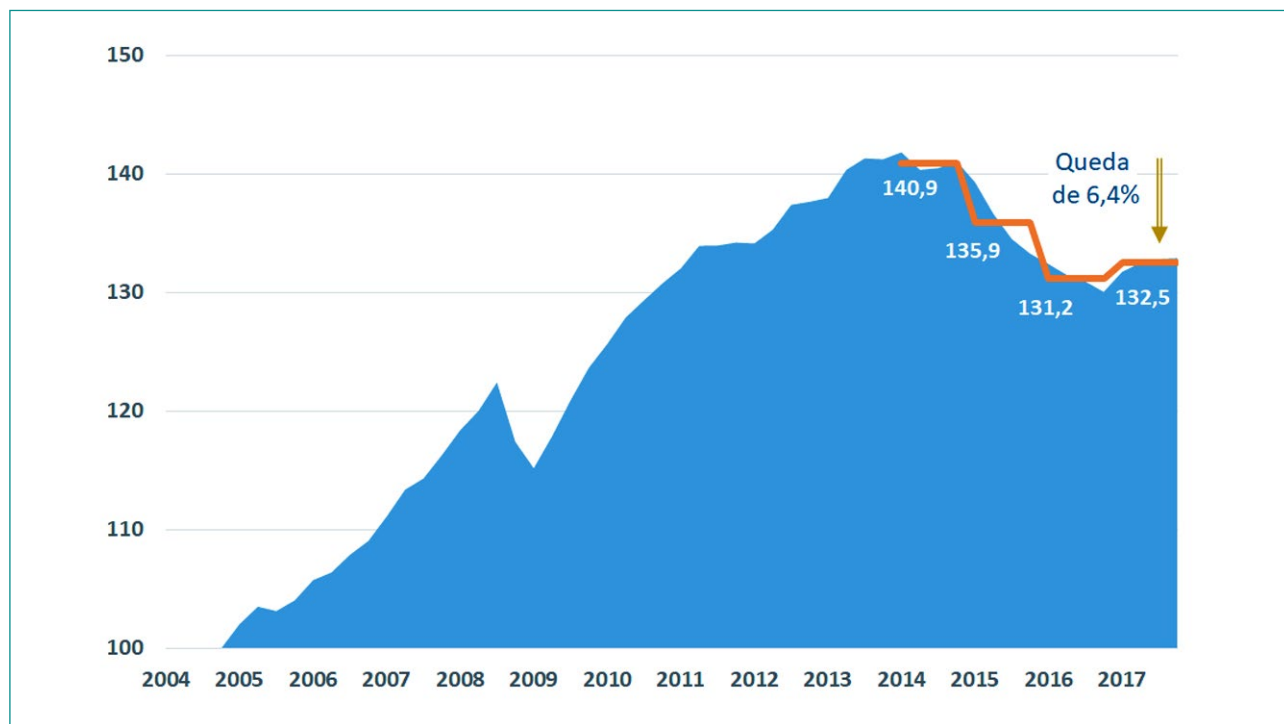
A simples observação do Gráfico permite verificar que, mesmo com a pequena recuperação de 2017, os níveis de produção ao final do ano passado situavam-se em patamares inferiores aos valores médios de 2011.

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 Indústria (PMI); Comércio (PMC); e Serviços (PMS). Esses elementos, que compõem a produção, representam 82% do PIB<sup>44</sup>.

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

**GRÁFICO 2**

PIB REAL DO BRASIL, EVOLUÇÃO TRIMESTRAL, COM AJUSTE SAZONAL,  
E AS MÉDIAS ANUAIS DE ÚLTIMO QUADRIÊNIO



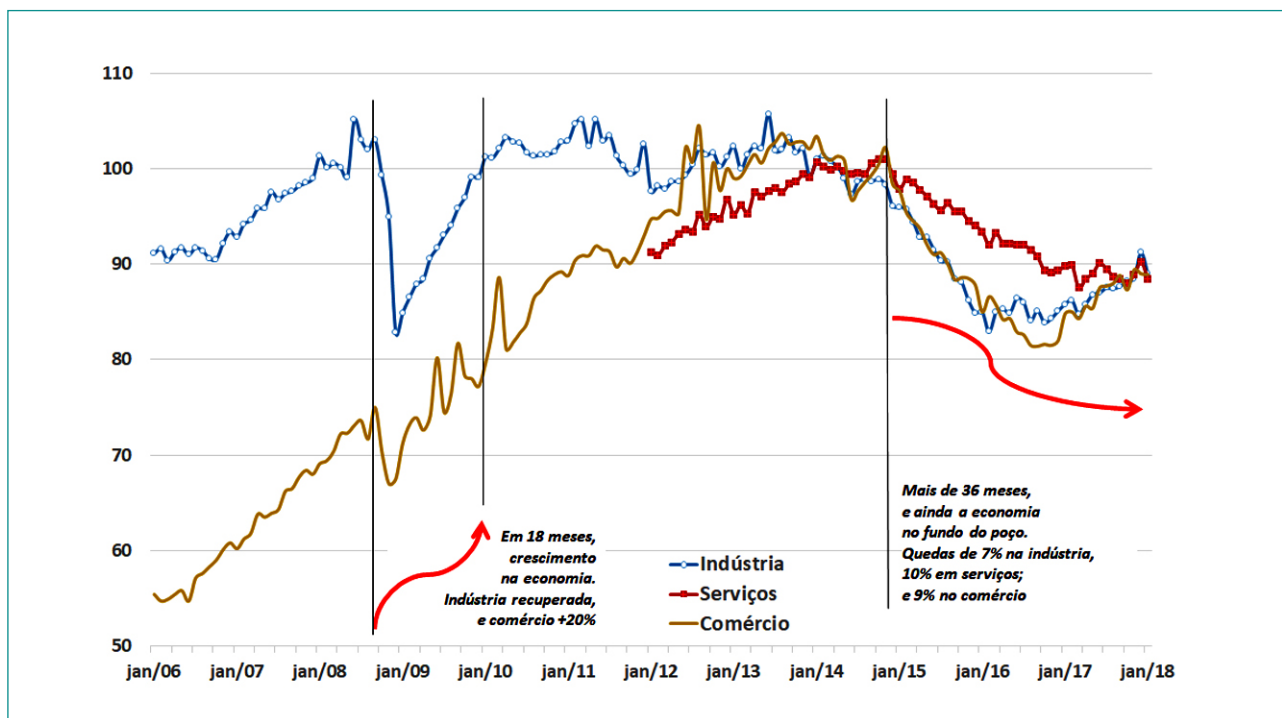
Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais. Evolução do PIB trimestral com ajuste sazonal; real, média de 2004 = 100. Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

A produção dos segmentos industriais cai desde 2013; o comércio, desde 2014; e os serviços, desde 2015. No último biênio, a queda do PIB reflete o comportamento decrescente, simultâneo, desses três fatores. Entre 2015 e 2016, a indústria caiu 17%; os serviços, 9% e o comércio, 20%, como mostra o Gráfico 3.

O Gráfico 3 também permite comparar os momentos de crises com os períodos de sua superação. E há uma grande diferença entre o ocorrido com a grande crise mundial de 2008/2009, com a situação que o país vive desde 2015. Um dos elementos que diferencia esses momentos é a ação governamental.

No primeiro caso, foram utilizados diversos instrumentos para reaquecer a economia, como expansão do crédito para pessoas e empresas, aumento da renda das famílias, reduções tributárias, ampliação de políticas sociais, ampliação dos investimentos do governo e de suas estatais, novas políticas de adensamento industrial etc. No segundo, vigoraram as políticas austeridade e a desconstrução de vários mecanismos de ação anticíclica, o governo apostou em privatizações, corte em investimentos e programas sociais, diminuição do crédito, redução dos índices de exigência de conteúdo nacional para a exploração de petróleo e de serviços públicos, entre outros. O governo confiou em uma recuperação espontânea da economia, onde bastava o anúncio de medidas de ajuste fiscal do setor público para que os agentes de mercado formassem expectativas positivas e reconquistassem a capacidade de recuperar a economia, vencendo os problemas internos e externos.

## GRÁFICO 3

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

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).

Fonte: IBGE

Org. ANFIP e Fundação ANFIP

O segundo elemento da diferenciação é a confiança gerada pelo governo para induzir as ações e iniciativas do setor privado. Em 2008, o governo apostou no enfrentamento dos efeitos da interiorização da crise na economia nacional e o setor privado respondeu prontamente. Em 2016, o governo, em uma eterna crise política, não despertou a confiança necessária nos agentes econômicos para uma tarefa ainda mais difícil, uma saída da crise pelas próprias pernas. Afinal, perdido em seus próprios problemas, o governo foi obrigado a negociações com o parlamento que desnudavam a seriedade com que defendia o ajuste fiscal.

Assim, mesmo que a economia tenha parado de cair em 2017, a recuperação não se generalizou e dados positivos foram sendo sucedidos por informações contraditórias. Essas idas e vindas ao longo de 2017 podem ser vistas no Gráfico 3. No tocante aos dados do mercado de trabalho os números não foram diferentes e, em fevereiro de 2018, a PNAD-C do IBGE encontrou um quantitativo de trabalhadores empregados no setor privado com carteira assinada inferior ao verificado em abril de 2017<sup>45</sup>. O emprego com carteira pode ser considerado um elemento importante para demonstrar a confiança do setor privado na economia.

Fruto desse processo, o comportamento da economia na atual crise tornou-se muito diferente do verificado em 2008-2009.

45 Essas e outras informações sobre o mercado de trabalho estão detalhados no Capítulo 3.

Como mostrado no Gráfico 3, decorridos 18 meses a partir de setembro de 2008, a economia estava recuperada. A indústria havia retomando o patamar anterior ao da crise e o comércio apresentava uma expansão de 20%. Em 2010, o PIB cresceu 7,5%, parte derivado de uma base comparativa fraca (em 2009, caiu 0,1%), mas principalmente pelo resultado do conjunto dos setores públicos e privados na superação dos problemas.

Nenhum desses elementos pode ser visto na atual crise. Decorridos mais de 36 meses do seu início ao final de 2015, os atuais níveis de produção ainda estão muito abaixo dos verificados ao final de 2014. Na indústria, a queda é de 7%; nos serviços, 10% e no comércio, 9%. Tal o nível de incertezas sobre a recuperação da economia nacional, ao entregar a sua proposta de LDO para 2019, o governo reconhece que o crescimento econômico em 2020 e 2021, será inferior ao de 2019.

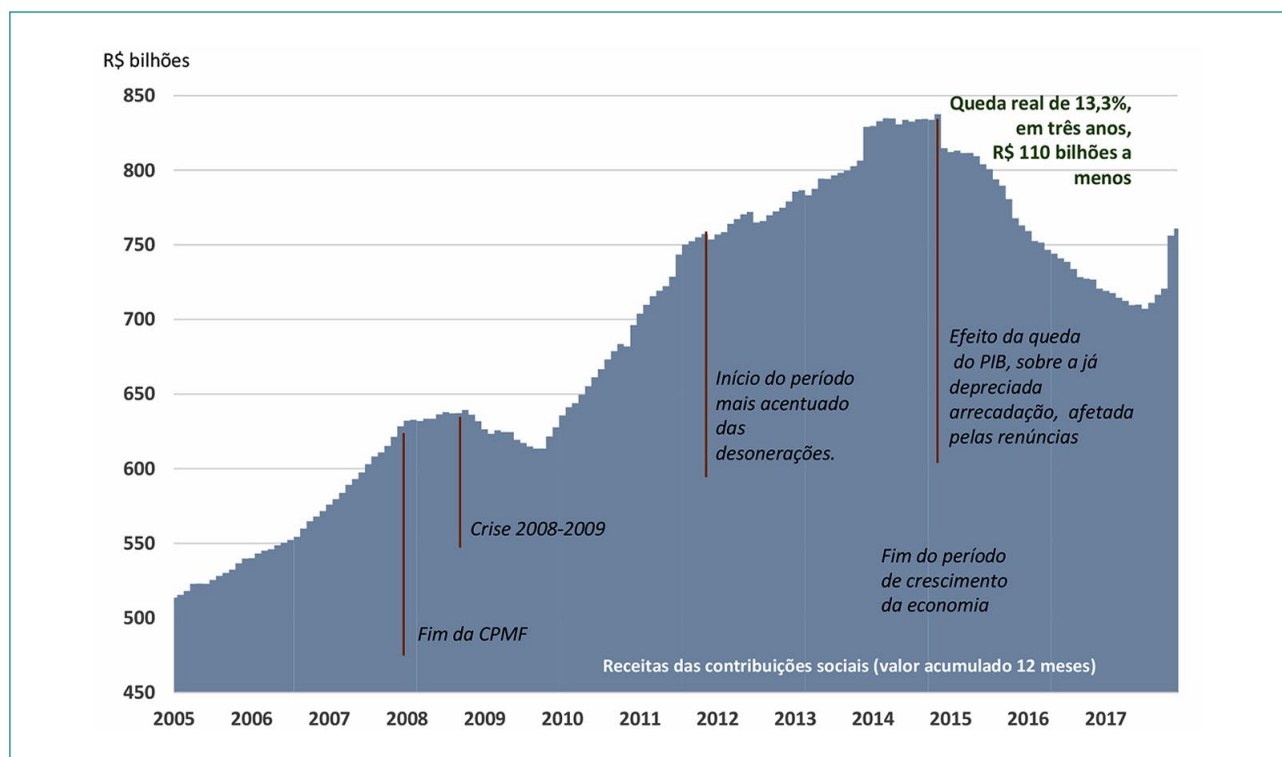
É neste contexto que se analisa as receitas da Seguridade Social.

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 é provida por 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 calculados sobre a propriedade e na renda financeira.

A queda na arrecadação das contribuições sociais pode ser acompanhada do Gráfico 4. Os valores expressam a cada mês a soma em valores constantes (corrigidos pelo IPCA) dessa arrecadação acumulada pelos últimos doze meses.

## GRÁFICO 4

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL, EM VALORES ACUMULADOS EM 12 MESES; EM VALORES CONSTANTES



Fonte: STN-MF; em valores constantes de dezembro de 2017 (IPCA).

Org: ANFIP e Fundação ANFIP



O Gráfico compara o desempenho da arrecadação real e mostra eventos importantes que determinaram menores taxas de crescimento ou mesmo quedas nos valores arrecadados, como os momentos de crise e o início do período de aceleração acentuada das desonerações. E, ao final, a queda da arrecadação pelo efeito combinado de recessão e essas desonerações.

A tributação responde com elasticidade em relação à economia, crescendo e diminuindo, acompanhando o PIB, mas quase sempre em ritmos mais acelerados. Quando a capacidade econômica do contribuinte cresce, é mais vantajoso estar em dia com o fisco. Ao contrário, nos momentos de crise, as empresas agem no sentido oposto. Os dados da Tabela 5 reforçam essa afirmação ao permitirem a comparação entre a variação real do PIB e o crescimento real da arrecadação das contribuições sociais.

**TABELA 5**

VARIAÇÃO REAL DO PIB E A RECEITA MÉDIA MENSAL DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS,  
EM VALORES CONSTANTES E O CRESCIMENTO REAL

Anos e períodos determinados	Variação real do PIB (%)	Receita média mensal de contribuições sociais <sup>(1)</sup>						Crescimento real (%)	
		Previdência (RGPS) <sup>(2)</sup>	Cofins	PIS/Pasep	CSLL	CPMF	Soma		
2004		16,6	13,9	3,5	3,5	4,7	42,2		
2005	3,20	18,0	14,4	4,3	3,6	4,8	45,0	6,5	
2006	3,96	19,6	14,6	4,5	3,9	5,1	47,6	5,9	
2007	6,07	21,5	15,8	5,3	4,1	5,6	52,4	9,9	
2008	5,09	23,7	17,7	6,5	4,6	0,2	52,6	0,5	
2009	-0,13	25,2	16,5	6,3	4,4		52,3	-0,7	
2010	7,53	27,9	18,6	6,1	5,4		58,0	11,0	
2011	3,97	30,4	19,9	7,3	5,2		62,8	8,2	
2012	1,92	32,3	20,5	6,7	5,4		65,0	3,4	
2013	3,00	33,9	22,4	7,1	5,7		69,1	6,4	
2014	0,50	35,0	20,7	6,8	5,5		67,9	-1,8	
2015	-3,55	33,3	19,3	5,8	5,1		63,6	-6,3	
2016	-3,46	31,4	18,0	6,0	4,7		60,0	-5,6	
2017	0,99	31,7	20,0	6,4	5,3		63,4	5,6	
Variação por períodos	2005-2007	13,8	29,9	13,6	50,0	16,7	19,8		24,0
	2008-2010	12,9	29,6	17,5	38,1	31,2			10,8
	2011-2014	9,7	25,5	10,9	16,1	1,8			17,0
	2015-2017	-6,0	-9,4	-3,4	-5,0	-3,0			-6,6

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

Nota: <sup>(1)</sup> Em valores constantes, corrigidos pelo IPCA, de dezembro de 2017, na origem. <sup>(2)</sup> Para as receitas da Previdência Social não estão incluídos os valores não repassados da desoneração da folha de pagamentos das empresas.

Org.: ANFIP e Fundação ANFIP

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

Para o segundo triênio, de 2008 a 2010, que compreende a crise de 2008-2009, os dados mostram que, até em função da rápida recuperação, a economia cresceu 12,9% e as receitas um pouco menos. Pesaram

naturalmente alguns efeitos da crise (compensação de prejuízos, na base de cálculo da contribuição sobre os lucros), como também o fim da CPMF a partir de 2008. Em valores atuais, essas receitas representavam R\$ 67 bilhões ao ano ou um valor médio mensal de R\$ 5,7 bilhões.

Para o terceiro período, de 2011 a 2014, a economia diminuiu o ritmo, mas continuou crescendo. O PIB aumentou 9,7% nesses quatro anos e a receita, quase o dobro, 17%. E, como nos períodos anteriores, o grande destaque positivo foi o comportamento da contribuição previdenciária – que será analisada no Capítulo 4. Mas, vale antecipar que o desempenho altamente positivo desse período decorreu da redução dos índices de desemprego e pela formalização do trabalho. Mais e melhores empregos, e não o corte de direitos, sempre foi o grande remédio para os maiores problemas da previdência social, da falta de cobertura ao financiamento. Somente nesse período, o crescimento do número de vagas registradas na RAIS, como de vínculo ativo ao final de cada exercício, foi de cinco milhões e meio de novos postos de trabalho formalizados. Potencializando esse efeito, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu 7% pelo efeito combinado da diminuição do próprio desemprego, como também por um aumento real de aproximadamente 12% concedido ao salário mínimo<sup>46</sup>.

No quarto período analisado, de 2015 a 2017, o país viveu dois anos de recessão seguidos de um com estagnação. A economia caiu 6 % e as receitas mais de 6%, em termos reais, na média de todo o triênio.

Na ausência de leis que ampliem a arrecadação (alterando alíquotas ou base de cálculo), o crescimento real dos valores de contribuições na imensa maioria dos exercícios apontados na Tabela 5 é resultado direto da ampliação da economia. Não há fatores como ampliação de alíquotas que pudessem justificar esse resultado. O modelo de crescimento adotado, com maior distribuição de renda, ampliação do emprego, ampliação da formalização da economia, das empresas e do trabalho, com aumentos reais na renda das famílias e com diminuição da miséria, acelerou também a arrecadação, infelizmente mais centrada no consumo das famílias do que na renda financeira e nas grandes propriedades.

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

Com melhores condições sociais e econômicas, desde 2005, início da série apresentada pela Análise da Seguridade Social, apenas no último biênio (2016 e 2017), em meio a esse período altamente recessivo, as despesas da Seguridade Social superaram as suas receitas.

A matriz dos problemas de financiamento do Orçamento da Seguridade está na queda da arrecadação, não no modelo. Esse sistema de contribuições próprias e exclusivas, que abrangem uma multiplicidade de fatos geradores, incidindo sobre salários dos trabalhadores, e a folha de pagamentos, o faturamento e o lucro das empresas foi capaz de financiar uma ampla rede de serviços públicos e de benefícios e, exceto no último biênio, mostrou-se superavitário.

No Brasil, além da elasticidade da receita e das dificuldades econômicas das pessoas e empresas, há motivos especiais para a queda da arrecadação nos momentos de crise.

A decadência do crédito tributário se dá em apenas cinco anos, estabelecendo um tratamento privilegiado para a sonegação. Somam-se à lentidão dos processos administrativos e judiciais de cobrança, os rein-

46 Esses números relativos a RAIS, comportamento do salário real e do salário mínimo estão detalhados no Capítulo 4.

centes processos de parcelamento de dívidas, com perdão de juros e multas e inúmeras outras vantagens. Há apenas cinco anos para autuar. Ou a SRF descobre a sonegação nesse curto período ou o Estado perde o direito à cobrança e esses tributos devidos são convertidos em lucro. Se a Receita a descobre, o Estado é obrigado a exaurir toda a esfera administrativa antes da ação penal. E, vale sempre lembrar, que basta o pagamento do débito (ou mesmo o seu parcelamento, com os benefícios de perdão de juros e multas) para afastar o processo criminal correspondente. Assim, o crime tributário compensa. São facilidades adicionais para sonegadores e fraudadores, caracterizadas em última instância até pela extinção da ação penal se o agente promover o pagamento do tributo e seus acessórios, antes do recebimento da denúncia. E nem precisa quitar todo o débito, a justiça tem entendimento de que apenas o pagamento inicial das prestações basta para a extinção da punibilidade penal.

Outro ponto se vincula aos reiterados refinanciamentos e parcelamentos dos débitos tributários que hoje, infelizmente, se transformaram em rotina, como que integrados ao calendário tributário. De tempos em tempos, com crescentes níveis de perdão de juros e multas, 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, MP 766/2016 e MP 783/2017<sup>47</sup>, instituíram refinanciamentos de dívidas tributárias. Como a primeira não foi apreciada, o governo editou a segunda, já contemplando vários favorecimentos que estavam contidos no relatório da primeira MP. E, foi apenas o começo. Durante a tramitação da segunda MP, as regras de refinanciamento foram novamente alteradas para ampliar ainda mais as vantagens aos envolvidos. Nos termos da Lei nº 13.496/2017, conversão da MP 783/2017, houve redução de juros e multas em até 99%, permitindo o parcelamento do valor principal (sem juros e multas) em até 240 meses, ou seja, em 20 anos. Todo esse procedimento alcançou inclusive dívidas já renegociadas e reiteradamente não quitadas. As perdas, somente de 2017 a 2020, passarão dos R\$ 35 bilhões previstos na MP para R\$ 84 bilhões, valor estimado após modificações durante a sua tramitação.

E outras medidas provisórias geraram leis igualmente danosas para as contas públicas e a Seguridade Social.

Para o refinanciamento de dívidas previdenciárias de estados e municípios, que somam R\$ 90 bilhões, o governo editou a MP 778/2017, convertida na Lei nº 13.485/2017<sup>48</sup>. Em resumo, esses valores serão perdoados em quase R\$ 40 bilhões, pelas reduções de juros e multas e o parcelamento alcançará quase 25 anos.

Para parcelamento das dívidas junto à previdência rural, a MP 793/2017<sup>49</sup> determinou parcelamentos que poderiam alcançar 250 meses, com perdão integral de juros e de 25% das multas. Quando a MP perdeu a validade, o Congresso aprovou um refinanciamento ainda maior dos débitos rurais por meio da Lei 13.606 (votada ao final de 2017 e sancionada em 2018). Durante a tramitação dessa matéria, a Câmara foi chamada a votar duas denúncias contra o Presidente da República. Assim, o governo pouco ou nada se opôs

47 A MP 766/2017 foi editada em janeiro e a vigência encerrada em junho, por não ter sido apreciada pelo Congresso Nacional. A MP 783/2017 foi editada em maio.

48 A MP 778/2017 originou a Lei nº 13.485/2017 e permitiu 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, o saldo remanescente será parcelado em outros 60 meses. Serão quase 25 anos de parcelamento. Houve perdão de 80% dos juros e 40% das multas.

49 A edição da MP sucedeu à decisão do STF que considerou legal e devida a contribuição para o Funrural (contribuição previdenciária sobre a comercialização da produção para a agricultura). Essa contribuição integra as fontes de financiamento da previdência rural e corresponde a um dos itens mais sonegados e fraudados dos tributos federais.

à concessão das benesses. No fundamental, as dívidas previdenciárias de produtores rurais e de adquirentes dessa produção foram praticamente perdoadas e ainda houve a redução da contribuição aplicada sobre a comercialização da produção rural para fazendeiro pessoa física e para o segurado especial, de 2% para 1,2%. E da empresa agropecuária de 2,5% para 1,7%<sup>50</sup>.

O texto é ainda muito mais generoso do que o contido na finada MP. Favorece os devedores, sejam inadimplentes, sonegadores ou mesmo fraudadores do sistema de arrecadação. As perdas de arrecadação envolvidas nessas mudanças não foram estimadas, ferindo as disposições relativas na LDO 2017, na LRF e na EC nº 95/2016. As principais concessões foram: redução de 4% para 1% na parcela que é paga à vista, em 2017; perdão total do valor das multas de mora; limitação do valor das parcelas do parcelamento a 0,8% do faturamento médio mensal do ano anterior ao vencimento da parcela (o saldo remanescente será quitado em outros 60 meses), admitindo ainda que essas parcelas sejam quitadas com créditos de compensações de prejuízos fiscais, o que inviabilizou que o parcelamento pudesse recuperar a maior parte dos créditos envolvidos; fim da exigência de apresentação de garantias para os débitos parcelados; inclusão do parcelamento dos débitos das cooperativas rurais; alteração da legislação do IR, CSLL, Contribuição para o PIS/PASEP, Cofins, reduzindo todas essas alíquotas a zero, para pessoas jurídicas controladas, controladoras ou coligadas, em relação à receitas auferidas pela cessão de créditos e pelo recebimento desses créditos com deságio, e ainda determinando a não tributação sobre os ganhos relativos à parcela equivalente à redução do valor das multas, juros e encargo legal; inclusão do parcelamento de multas isoladas e flexibilização dos efeitos da confissão de dívidas, condição para a entrada no regime de parcelamento.

Durante anos a fio, os empregadores rurais se recusaram ao pagamento de suas contribuições patronais para a previdência. Quando, enfim, o STF determinou o pagamento, além de um generoso parcelamento, com um incalculável perdão da maior parte de suas dívidas, o governo determinou uma redução da contribuição previdenciária do fazendeiro pessoa física, que passará a pagar a mesma alíquota do segurado especial, em regime de economia familiar. No embalo, a base governista reduziu também a alíquota da contribuição das empresas rurais de 2,5% para 1,7%. Assim, fazendeiro e as maiores empresas agropecuárias pagarão a contribuição previdenciária em percentual igual ou muito similar ao que estão submetidos os segurados especiais que atuam em regime de economia familiar. Nada mais regressivo e desrespeitoso ao princípio da capacidade econômica do contribuinte.

E, para piorar, flexibilizou a contribuição, permitindo que o produtor rural, pessoa física ou jurídica, possa abandonar o regime de contribuição em função da comercialização da produção e migrar para a contribuição sobre a folha de pagamentos. Essa mudança associada às implicações da reforma trabalhista no campo pode reduzir ainda mais a contribuição rural.

A concessão de todos esses benefícios a sonegadores e fraudadores das contribuições previdenciárias rurais é inadmissível diante das medidas propostas pelo próprio governo na reforma da previdência, especialmente contra o direito previdenciário do trabalhador rural e do segurado especial que atua em regime de economia familiar. Enquanto pretendia cortar direitos de aposentadoria do trabalhador rural, especialmente sob a alegação do subfinanciamento, o governo diminuía as contribuições patronais do campo.

Para parcelamento de dívidas não-tributárias devidas nas mais diversas entidades da administração indireta, o governo editou a MP 780, convertida na Lei nº 13.494/2017. O parcelamento foi permitido em até 240 prestações. O perdão dos encargos de juros e multas é decrescente chegando a 90%, para o pa-

50 A Lei aprovada ainda promoveu uma renegociação do crédito agrícola, com descontos que vão de 95% para os menores valores até 75%, para os maiores.

gamento em duas parcelas; a 60%, para 60 parcelas etc. Nesse conjunto de débitos estão as indenizações ao SUS (receita da Seguridade Social) devidas pelos planos de saúde, relativamente aos procedimentos de seus segurados realizados em unidades do sistema público de saúde.

Essas medidas de parcelamento, como grande parte das anteriores, permitem ao devedor refinar as dívidas já parceladas anteriormente, sejam as parcelas em mora ou as remanescentes. Têm até 20 anos de prazo, mas a cada quinquênio novos parcelamentos são anunciados, cada vez mais generosos. Sonegar ou se tornar inadimplente, parcelar e ficar novamente em mora, e fazer novo parcelamento, sempre com um grande perdão de juros e multas, tornou-se um excelente negócio.

Não se pode desconhecer que, em relação 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 milhão<sup>51</sup>. Esse procedimento foi muito diferente dos anteriores por conta do alto valor envolvido. Há sete anos, apenas as dívidas iguais ou menores do que R\$ 10 mil tinham os seus processos judiciais suspensos. Sequer foi apresentada pela Procuradoria a estimativa de quanto será a perda por suspender essas cobranças. Se esse procedimento permite que a PGFN possa se dedicar aos maiores devedores, ao mesmo tempo se soma para compor um cenário de desestímulo ao pagamento voluntário do contribuinte.

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

## 2.3. O AJUSTE FISCAL DE 2017 E AS MEDIDAS QUE AFETAM A SEGURIDADE SOCIAL

Em 2017, a recessão foi afastada formalmente<sup>52</sup>. Em relação aos números de cada trimestre anterior, o PIB apresentou variações positivas, embora sempre decrescentes. O último semestre, com variações trimestrais de 0,2, e 0,1, demonstrou mais uma estagnação no fundo do poço do que uma retomada do crescimento.

O conjunto das receitas da União acompanhou esse movimento econômico, apresentando pequenas variações. E o governo se valeu de receitas extraordinárias, proporcionadas pelos desproporcionais descontos em juros e multas para recuperar em pequenas parcelas parte dos enormes volumes devidos por sonegadores e fraudadores. Somente com esses parcelamentos, em 2017, o governo arrecadou R\$ 24,5 bilhões. Em 2016, com a anistia dada a pessoas físicas e jurídicas que haviam enviado recursos irregularmente ao exterior, foram recebidos R\$ 46,8 bilhões<sup>53</sup>.

O governo renuncia a parcelas tão desproporcionais de recursos e ainda cria um ambiente favorável à evasão fiscal e de divisas, a sonegação e a fraude tributárias para simplesmente apropriar-se de uma parcela diminuta do total devido. Trata-se de um total descaso com as finanças públicas. É o imediatismo determinando condutas e prejudicando o futuro.

51 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.

52 A recessão é caracterizada pela queda do PIB em dois trimestres sucessivos.

53 Segundo dados da RFB.

Outra receita extraordinária verificada em 2017 foi a apropriação dos valores de precatórios judiciais e de Requisições de Pequeno Valor – RPV, relativos à dívida da União com os mais diversos credores que foram apropriados pela União. Na prática essa é uma apropriação de recursos de terceiros, transformando dívidas não quitadas em créditos. Uma grande “pedalada fiscal”. Somente esse procedimento (Lei nº 13.463/2017) envolveu receitas de R\$ 10,9 bilhões. Parte desses pagamentos foi lançada como despesas do Orçamento da Seguridade Social nos mais diversos exercícios anteriores e não há relatórios que permitam fazer os devidos ajustes nas informações contidas na Avaliação da Seguridade Social. Nos termos da lei, esses valores (correspondentes a créditos não levantados em dois anos) serão novamente inscritos e integrarão leis orçamentárias dos exercícios seguintes quando requeridos pelos reais detentores desses direitos. As dificuldades de informações que permitam a devida compensação levarão a uma duplicidade de lançamentos, inflando as despesas do Orçamento da Seguridade Social.

A Lei nº 13.463/2017 ainda determina que parte desses valores apropriados seja destinada ao Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte. Como essas despesas, mesmo realizadas pelo Ministério da Justiça, integram o Orçamento da Seguridade Social, nas próximas edições da Análise da Seguridade Social será feito o ajuste do quadro de receitas desse Orçamento para corresponder a essa obrigação legal.

O governo também utilizou um amplo e irrestrito programa de privatizações (agora muito convenientemente denominado de desinvestimentos) em ativos direta ou indiretamente pertencentes à União para reforçar o caixa. Esses valores aparecem como recursos do Tesouro ou reforçam o caixa das empresas estatais e por não serem reinvestidos incorporam-se à conta de lucros e resultados distribuídos aos acionistas, entre eles o Tesouro. Essas receitas respondem a um grande grau de determinações políticas. Para concessões ou permissões, as receitas resultam de decisões de aumentar ou não a participação do setor privado. O atual modelo de privatização privilegia o recebimento de bônus e maiores rendas para o Estado. Naturalmente, à custa de maiores preços ou tarifas para o usuário. Também para receitas de participação e dividendos, os resultados do Tesouro (e dos demais acionistas) aumentam com as decisões de subir os preços públicos (como no caso da gasolina e gás de cozinha, energia e outros, na diminuição dos investimentos, da venda de seus ativos, entre outros).

Em concessões e permissões, somente em 2017, foram R\$ 32,5 bilhões arrecadados com essas ações, R\$ 9 bilhões a mais do que em 2016. Em resultados e dividendos, outros R\$ 5,6 bilhões chegaram às contas do governo.

A Tabela 6 apresenta as receitas da União, total e descontadas desse conjunto de receitas extraordinárias, em valores constantes. A arrecadação em 2017 é inferior aos valores realizados de 2013 a 2015, e é praticamente igual aos valores de 2016, 1,4% acima.

Uma análise mais realista deve suprimir essas receitas extraordinárias, porque não derivam do comportamento dos mais diversos fatos geradores, como rendas, consumo, investimentos, das famílias e das empresas. Com essa exclusão, o valor arrecadado no último quinquênio sempre foi inferior ao realizado em 2013. E em 2017, há perdas de 12,2% em relação àquele exercício.

Vale ressaltar que receitas extraordinárias derivadas de concessões, permissões, participações e dividendos não são dirigidas ao Orçamento da Seguridade Social. São utilizadas exclusivamente no Orçamento Fiscal. Esses instrumentos, que permitiram uma maior folga fiscal, não equacionam os desequilíbrios presentes no Orçamento da Seguridade Social.

**TABELA 6**

RECEITA TOTAL, PARCELAS EXTRAORDINÁRIAS E A RESULTANTE LÍQUIDA DESSES EXTRAORDINÁRIOS,  
EM VALORES CONSTANTES

	Valores constantes, em R\$ bilhões				
	2013	2014	2015	2016	2017
Receita Arrecadada Total	1.557,9	1.519,3	1.424,4	1.379,8	1.402,0
Receitas extraordinárias <sup>1</sup> (-)	19,6	39,2	23,5	66,2	59,2
Receitas de concessões e permissões (-)	29,1	9,8	6,8	23,5	32,5
Receitas de participações e dividendos (-)	22,8	23,8	13,6	3,0	5,6
<b>Soma receitas líquidas de extraordinárias</b>	<b>1.486</b>	<b>1.447</b>	<b>1.381</b>	<b>1.287</b>	<b>1.305</b>
<b>Variação sobre ano anterior (%)</b>		<b>-2,7</b>	<b>-4,6</b>	<b>-6,8</b>	<b>1,4</b>
<b>Variação sobre 2013 (%)</b>		<b>-2,7</b>	<b>-7,1</b>	<b>-13,4</b>	<b>-12,2</b>

Fonte: STN-MF, para a receita arrecadada, receitas de concessões, permissões, participações e dividendos; RFB, para receitas extraordinárias, de parcelamento e RERCT.

Notas: Receitas primárias em valores constantes a preço de dezembro de 2017 (IPCA)<sup>(1)</sup> Inclui receitas dos diversos programas de regularização tributária e parcelamentos, o RERCT, de regularização cambial e tributária; e em 2017, os valores da apropriação dos precatórios.

Org.: ANFIP e Fundação ANFIP

O resultado seria diferente se a opção governamental fosse reduzir renúncias que não mais se justificam, aumentar alíquotas de contribuições sociais, como por exemplo, para compensar a diminuição da base de cálculo da Cofins e da Contribuição para o PIS/PASEP decorrente da exclusão do ICMS, determinada pelo STF.

Com uma arrecadação cada vez mais dependente de fatores extraordinários, a gestão fiscal do governo federal optou, por um lado, por receber migalhas ao invés de defender o patrimônio público e o direito das gerações futuras. E, por outro, por determinar cortes substanciais nos mais diversos programas da Seguridade Social, afetando a execução do Orçamento da Seguridade Social em 2017.

O resultado foi a implementação de muitas medidas associadas ao corte e ao desmonte dos gastos sociais e do seu sistema de proteção, quando, diante do agravamento da crise econômica e social, com muitos reflexos negativos no emprego e nas condições de vida, especialmente da parcela da sociedade mais desprotegida, seria importante a expansão e aprimoramento dos gastos sociais e da resolutividade dos serviços públicos de proteção.

Anteriormente a 2017, duas emendas constitucionais (EC) foram promulgadas voltadas exclusivamente ao ajuste fiscal implementado pelo governo, atingindo diretamente, e por longo prazo, a Seguridade Social.

A primeira, a EC nº 93/2016 promulgada em setembro, prorrogou e ampliou a desvinculação das receitas da União<sup>54</sup>, que vigorará até 2023, subtraindo da Seguridade 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.

54 A Desvinculação das Receitas da União, sob as mais formas e denominações está em vigor desde 1994, quando tinha um largo espectro. Afetava a educação, a Seguridade como um todo, as receitas previdenciárias e até as transferências para estados e municípios por repartição de receitas. Desde 2011, o principal foco tem sido subtrair receitas do Orçamento da Seguridade Social.

A segunda, a EC nº 95/2016 criou o Novo Regime Fiscal, com duração de 20 anos. Com ele, as despesas de um exercício ficaram limitadas ao valor executado no ano anterior acrescido da correção inflacionária. Essas disposições já valeram para 2017. Naturalmente, essas limitações somente se aplicam às chamadas despesas primárias, praticamente o orçamento gasto com a sociedade, despesas com benefícios, educação, justiça, segurança, investimentos diversos. Para as despesas com juros e outros encargos da dívida, não há qualquer restrição. Essa medida altera, direta ou indiretamente, as disposições relativas aos gastos mínimos com as despesas de saúde, educação, gastos sociais<sup>55</sup>.

Em esse novo marco jurídico exigirá muitas outras mudanças para total adequação a tantos limites. Várias manifestações do Ministério da Saúde infelizmente 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, além das mudanças pretendidas pelo governo na reforma da previdência, são muitas as iniciativas para desconstruir a atenção social, seja nas programações relativas a benefícios e transferências de renda, como nas ações de construção e reafirmação da cidadania.

A própria reforma da previdência, que não foi aprovada, atende muito mais às exigências do teto de despesas do que ao sabidamente falso discurso do déficit. Nesse mesmo diapasão, surgem reiteradas propostas para pôr fim ao abono salarial, reduzir o valor do seu benefício ou a linha de corte de renda para alcançá-lo.

Em 2016, os maiores instrumentos para reduzir o pagamento de benefícios foram duas alterações legais<sup>56</sup> que ampliaram carência e restringiram acessos aos benefícios. A primeira estabeleceu novas regras para o seguro desemprego. As carências e exigências foram alongadas e o número de prestações, diminuído. A segunda alterou, na mesma direção, benefícios previdenciários e resultou em maiores carências e menores valores de benefícios, especialmente para as pensões por morte e ou auxílio-doença. Em relação à pensão, o Congresso rejeitou a redução pela metade do valor do benefício (que o governo pretendeu ressuscitar na reforma da previdência). Mas criou regras que reduzem a duração do benefício<sup>57</sup>.

Em 2017, somaram-se aos efeitos das restrições legais, medidas administrativas, que sob a alcunha de recadastramentos, buscaram o corte dos beneficiários dos mais diversos programas. Benefícios do INSS, notadamente do auxílio-doença e aposentadorias por invalidez, de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social e do Bolsa Família foram submetidos a esses procedimentos e submetidos a reavaliações de perícias médicas. O que deveria ser um poderoso instrumento de avaliação da ação pública é utilizado para a desconstrução de direitos e de diversas políticas públicas, porque está sempre, em primeiro plano o viés de corte de despesas e não o aprimoramento desses programas.

O recadastramento e a revisão dos benefícios já são determinados nas diversas legislações relativas a esses benefícios. Desvios e fraudes devem ser combatidos. No entanto, a sua utilização sob a ótica de corte de despesas, transformando inconsistências cadastrais e pequenas nuances em impedimentos não atende ao melhor uso desse recadastramento, sendo até possível falar em desvio de finalidade do instrumento.

Pequenas diferenças entre a linha de corte de renda e a demonstrada pelas famílias deveriam ter sido relevadas quando a perda do benefício agravasse em muito a condição de vida dos beneficiários. Afinal o princípio constitucional da Assistência Social está pautado na necessidade. Judicialmente há inúmeras de-

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

56 A Lei nº 13.134/2016 é oriunda na MP 665/2016, e a Lei nº 13.135/2016 é conversão da MP nº 664/2016.

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



cisões que reafirmam esse critério frente aos limites impostos legalmente. No Bolsa Família a situação do limite de renda é ainda mais grave, porque o congelamento do valor dos benefícios imposto desde 2016 teve o efeito de também reduzir ao longo de 2017 o valor real da renda máxima para acesso ao programa. Essa estagnação nominal dos valores levou a uma redução efetiva no acesso. O corte de milhares de famílias em função desse limite é um tratamento que não encontra paralelo: o governo trata com parcimônia sonegadores e fraudadores e é rigoroso com os mais pobres.

Na previdência social, o governo compara as despesas com benefícios acidentários com uma média mundial, desconhecendo ser o Brasil um dos países recordistas de acidentes de trabalho e de doenças profissionais. Age para reduzir as despesas, desconhecendo as causas, sendo inoperante ou negligente frente aos abusos do mercado de trabalho que as determinam. Muitas doenças ocupacionais regridem os seus efeitos danosos à saúde pelo afastamento do trabalhador das ocupações que deram origem a eles. Mas, não estão curados, os sintomas estão ocultos enquanto se prolonga esse afastamento. Determinado o retorno à função, as mais diversas lesões por esforços repetitivos ou as enfermidades determinadas pelo ambiente nocivo, latentes pelo afastamento, voltarão a se manifestar. Como não há readaptação efetiva que capacite o trabalhador por um fazer diferente, a negação do benefício em um ambiente de recessão e com altos índices de desemprego, o levará ou às mesmas ocupações (submetido ao mesmo ambiente prejudicial à sua saúde) ou a uma subocupação e uma subrenda.

O efeito dos cortes efetivados nas áreas de Saúde, Assistência Social e Previdência será analisado nos respectivos capítulos. Mas, o quadro social que foi e está sendo gerado com o aumento do desemprego e o aumento da desassistência pode ser visto sob diversas óticas.

Talvez o efeito mais marcante seja o aumento da pobreza extrema. Somente em 2017, em relação ao ano anterior, ela cresceu 11%, passando a atingir 14,8 milhões de pessoas (em 2016, eram 13,3 milhões)<sup>58</sup>. Esse contingente de famílias que vive com menos de US\$ 1,90 per capita/dia, o equivalente a (R\$ 136 por mês)<sup>59</sup>, aumentou em todas as regiões, nas grandes e nas pequenas cidades. Pelo estudo, a região Nordeste concentra 55% da população extremamente pobre, 8,1 milhões de pessoas, com maior concentração na Bahia e em Pernambuco. Nessa região, a quantidade de extremamente pobres cresceu 10,8%, em relação a 2016, 800 mil pessoas a mais. Na região Sudeste, a miséria também cresceu. A região passou a conter 3,3 milhões de pessoas extremamente pobres, 13,8% a mais do que no ano anterior. O quadro piorou especialmente nos estados de Rio e São Paulo.

O crescimento do PIB de 1%, tão laureado pelo governo, veio acompanhado pela queda da renda nos mais diversos segmentos. Os dados da PNAD-C são suficientes para analisar a evolução da renda dos mais pobres<sup>60</sup>, porque são menos propícios à subdeclaração dos rendimentos. Para a parcela dos 5% mais pobres da população brasileira, o rendimento médio real foi de R\$ 40 por mês em 2017, representando uma queda de 18% frente aos R\$ 49, de 2016. Essas quedas podem ser explicadas pela diminuição da renda familiar do trabalho, que além de menor, tornou-se mais insegura e menos frequente, com o crescimento da informalidade. Para o topo da pirâmide, os dados da PNAD-C apontaram que os 1% mais ricos da população perderam menos, a queda foi de 2,3% – de um ganho médio mensal de R\$ 15.975, em 2016, para R\$ 15.504, em 2017.

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

59 O valor é corrigido pela paridade de poder de compra.

60 Para a renda dos mais ricos, há outras fontes de pesquisa, como a declaração do IRPF.

## 2.4. OS EFEITOS DA EC Nº 93/2016 - A DESVINCULAÇÃO DE 30% DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Em 2016, foi promulgada a EC nº 93/2016, renovando a DRU – Desvinculação de receitas da União até 2023. A história de renovação da DRU, sob as mais diversas denominações, vem desde 1994 e demonstra o aspecto superavitário do Orçamento da Seguridade Social, que sempre foi o principal alvo da desvinculação.

Com a mudança, 30% das receitas de contribuições sociais, exceto a previdenciária, deixam de compor o financiamento do Orçamento da Seguridade Social e podem ser utilizadas em outras áreas a critério do governo federal. E, pela primeira vez, também são desvinculados 30% das receitas de taxas. Apesar de ser publicada em setembro de 2016, uma cláusula especial de vigência fez com que os efeitos dessa subtração de recursos retroagissem a 1º de janeiro daquele ano.

Até 2015, esse percentual de desvinculação era de 20%. Com a elevação do percentual de desvinculação 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 2016 e R\$ 113 bilhões em 2017.

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

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

Se esse superavit não fosse subtraído pela DRU, a exposição pública dessa sobra de recursos incentivaria os projetos de reajuste de aposentadorias, de aumento da aplicação de recursos na Saúde ou na Assistência Social, promovendo, assim, uma melhor distribuição de renda na sociedade. Os superavits, ainda, poderiam ter sido utilizados para constituir uma grande reserva com o objetivo de dar solidez à Seguridade Social, participando do financiamento em momentos de crise e de diminuição da arrecadação.

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 e evita a constituição de um fundo de reserva que contribuiria para compensar perdas de arrecadação em momentos de crise.

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 a supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.

A Tabela 7 apresenta os dados da DRU em diversos exercícios. Os valores divergem em pequena margem em relação ao total apresentado pelo governo, porque nesta Tabela e na Tabela 8, que aponta 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 8.212/1991. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições, diminuindo seu valor total e, assim, a desvinculação também é apresentada em valor ligeiramente inferior.

**TABELA 7**

## RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS PELA DRU

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016 (1)	2017
Cofins	17.919	24.019	23.352	28.005	39.882	39.183	40.185	61.404	70.728
CSLL	5.246	8.500	8.718	9.151	12.509	12.639	11.933	20.443	22.695
PIS/Pasep	4.417	6.166	6.206	8.075	10.216	10.356	10.588	16.168	18.673
Outras contribuições <sup>(2)</sup>	4.914	568	500	630	811	954	1.085	920	981
Taxas de órgãos da Seguridade <sup>(1)</sup>								380	391
<b>RECEITAS desvinculadas pela DRU</b>	<b>32.496</b>	<b>39.254</b>	<b>38.776</b>	<b>45.860</b>	<b>63.418</b>	<b>63.132</b>	<b>63.791</b>	<b>99.315</b>	<b>113.468</b>
<b>Valor médio subtraído da Seguridade Social <sup>(3)</sup></b>	<b>57.086</b>								

Fonte: Siga Brasil.

Notas: Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica. <sup>(1)</sup> A partir de 2016, com a EC nº 93/2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais <sup>(2)</sup>. 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. <sup>(3)</sup> Valor médio de todo o período de 2005 a 2017, e não apenas do período apresentado na tabela.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Se apresentados em valores constantes (INPC, de dezembro de 2017), entre 2005 e 2015, quando a alíquota era de 20%, foram desviados em média R\$ 73 bilhões ao ano. Esses valores subiram para R\$ 104 bilhões em 2016 e para R\$ 115 bilhões, em 2017, já com a nova alíquota de 30%. Ao longo desses treze anos, mais de um trilhão de reais (R\$ 1,02 trilhão) desses recursos da Seguridade foram contabilizados como recursos do Orçamento Fiscal<sup>61</sup>.

## 2.5. A EC Nº 95/2016 – A LIMITAÇÃO DAS DESPESAS

Em 2016, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 95. De autoria do Executivo. Essa emenda limita as despesas orçamentárias e cria um Regime Fiscal, que abrange as despesas de todos os Poderes da União e dos órgãos com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esses limites correspondem, a cada ano, às despesas realizadas no ano anterior, corrigidas pelo IPCA, verificado no exercício<sup>62</sup>.

Trata-se de um extremado grau de limitação para os próximos governos. Os tetos não admitem exceções, nem se alargam se a economia melhorar, se a arrecadação permitir, ou se a sociedade assim o exigir nas urnas. Nesse aspecto há uma inversão global. Ao invés da Constituição estabelecer gastos mínimos em defesa dos direitos de cidadania, como o fez o constituinte originário, o Novo Regime Fiscal estabelece gastos máximos!

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

62 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.

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

As despesas com saúde e educação, que possuem critérios específicos de proteção, perdem essas garantias e serão reajustadas pela inflação. Ou seja, não haverá mais garantia de expansão, apenas correção. Vale lembrar que essas programações estavam protegidas com a alocação de gastos mínimos que cresciam com o aumento nominal da receita.

Esse conjunto de obrigações não consegue ser suportado pelo limite de despesas que o governo criou. Antes da EC 95/2016 já era impossível cumprir esses mandamentos, especialmente 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. Limitadas ao crescimento da inflação, as aplicações em educação nunca chegarão a esse patamar. Pior, decrescerão frente ao PIB.

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 Emenda transformou a Seguridade Social em um sistema para assegurar *superavits* primários. Além de uma inversão total do mandamento do constituinte, é uma involução civilizatória, como demonstrado a seguir.

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 das despesas é incompatível com várias garantias constitucionais. Não é por outro motivo que o governo encaminhou a sua proposta de reforma previdenciária. As medidas promovem um grau de ampliação de carências e exigências que levará 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 do conjunto dos trabalhadores, o teto inviabiliza a política de valorização do salário mínimo e impede a realização dos mandamentos constitucionais da valorização do trabalho, da existência digna, da justiça social, de redução das desigualdades sociais, conforme dispõe o art. 170, da Constituição Federal. Alguns desses pontos estão reafirmados como princípios da ordem social, no art. 193.

Na Saúde, a limitação à reposição inflacionária agravará o quadro de subfinanciamento. Se o valor é constante e há aumento populacional, pelas próximas duas décadas, os valores *per capita* aplicados em saúde serão cada vez menores. Sem contar que a inflação da saúde é bastante diferenciada e exige aportes sempre superiores a cada ano para vencê-la.

Várias transferências realizadas pelo governo federal para estados e municípios relativamente à saúde, têm como fundamento direto o critério populacional, e mesmo para os demais, a população é sempre um parâmetro importante, mas ignorado. 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 ou corrigir, 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 que para a execução orçamentária de 2018, a garantia de aplicação equivalente, no mínimo, ao montante apurado pela correção inflacionária acrescida da taxa de crescimento populacional<sup>63</sup>. 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 não consegue dialogar com outros importantes parâmetros definidores das políticas públicas. No caso da Saúde, da mesma forma que o teto desconhece problemas sanitários e epidemiológicos, ignora também a questão populacional, seja verificada no seu quantitativo, seja no perfil 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, como estabelecido no art. 196. 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.

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 desconstroem a cidadania. Ao invés da 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 58% a mais de famílias.

Tome-se, por exemplo, a situação das famílias que tenham crianças com microcefalia, um evento recente. Esse universo de famílias tem direito à cobertura do benefício da LOAS, um novo público alvo. Diante desse evento e de outros de mesma natureza que surgirem nos próximos 20 anos como proceder frente à limitação de despesas?

E não será diferente em relação aos benefícios do FAT, o seguro-desemprego e o abono salarial. Com o teto, entram em contradição a limitação de despesas e os ganhos reais para o mínimo ou a garantia de que ele constitua o piso do valor dos benefícios. A cada momento surgirão medidas para dificultar o acesso e diminuir as prestações. Não por outro motivo, surgem propostas para até acabar com o Abono Salarial.

Assim, a aprovação desse limite de despesas exigirá a adoção de muitas outras reformas. O governo está apenas iniciando mais uma perversa jornada de desestruturação dos direitos sociais.

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

Primeiro, o governo insiste em fazer os ajustes pela redução de direitos e pela restrição dos 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 restrição pela emenda proposta. Essa opção condena os segmentos sociais mais desprotegidos ao pagamento dos custos de saída da crise. São os que mais vão perder direitos e os maiores prejudicados pelas restrições impostas às políticas públicas.

63 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.

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 com a crise. E são exatamente estes que estão submetidos à menor carga tributária direta, aquela que incide sobre patrimônio e rendas.

Terceiro, os gastos financeiros – e não a garantia de direitos das pessoas – representam o maior gargalo das contas públicas. A dívida pública brasileira não é grande quando comparada com a dos demais países. Mas, a nossa conta de juros é desproporcional, afinal o Brasil lidera 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 soma atingiu R\$ 311,4 bilhões e em 2015, aumentou 61%, chegando a 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. Em 2017, essas despesas se mantiveram nas mesmas proporções, foram R\$ 400,8 bilhões, 6,1% do PIB.

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

A reforma trabalhista, aprovada pelo Congresso (Lei nº 13.467/2017), entrou em vigor em novembro de 2017. O texto final foi uma síntese de pretensões do setor empresarial. Legalizou e regrou várias formas de contratação para reduzir os custos para as empresas a partir da supressão de direitos dos trabalhadores. Facilitou as demissões e diminuiu garantias de quitação dos débitos trabalhistas. Não bastasse isso, alterou diversas disposições que, direta ou indiretamente, atuavam na proteção da saúde do trabalhador.

A legislação criada pela reforma, além de desconstruir direitos legalmente estabelecidos, promoveu alterações com fins de anular acórdãos e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de um amplo conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

Para facilitar a sua aprovação no Senado Federal, o governo prometeu algumas correções por Medida Provisória. E a MP nº 808 foi editada quando da entrada em vigência das modificações da reforma.

A Análise da Seguridade Social apresenta, nessa 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 onde a empresa pode ou não convocar o trabalhador para o serviço; não há jornada previamente estabelecida; não há garantia de uma remuneração mensal; e nem é necessário demiti-lo e arcar com as verbas rescisórias, basta nunca mais convocá-lo. Na Inglaterra, esse contrato é denominado “zero hours contracts”, ou “contratos de zero horas”, uma denominação bem mais realista e mais transparente, porque não há qualquer compromisso da empresa em ocupar e pagar o trabalhador. Previsto na legislação inglesa desde 2000, tinha uso residual, mas com a longa duração da crise, a partir de 2013, passou a representar 3% dos contratos<sup>64</sup>.

64 Office for Nacional Statistic (UK).

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

No Brasil, no primeiro semestre de 2018, o uso desse contrato já se destaca. Ao longo desse período, o CAGED registra um saldo positivo de contratações de 382 mil trabalhadores. Para os contratos intermitentes, o saldo é de 17,3 mil. O que significa 4,5% do total. Para os contratos por tempo parcial, os números também são significativos. O saldo nesta modalidade de contratação é de 16,6 mil contratos, 4,3%. Ao longo desse semestre, portanto, quase 10% do aumento de contratações se deu de forma precária, com subutilização de mão de obra.

Seja pelos efeitos dos altos índices de desemprego, seja pelo prolongado tempo de recolocação, seja pelo efeito de contratos por tempo parcial, nos seis primeiros meses de 2018, os salários médios de contratação foram quase 10% inferiores aos dos trabalhadores demitidos; respectivamente, R\$ 1.521 e R\$ 1.658.

E houve 74,2 mil demissões com acordo, onde o conjunto das verbas rescisórias não é pago.

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

A terceirização poderá 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 do microempreendedor aplicadas à terceirização representam o próprio trabalhador sem direitos trabalhistas.

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

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

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

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

Com menos direitos no emprego, com outras formas de ocupação precárias, haverá 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 das empresas e dos segurados para a previdência social.

A MP 808, que pretendia corrigir disposições da reforma trabalhista, não foi sequer votada. Perdeu eficácia e os abusos da reforma permanecem intactos. Mas, um de seus dispositivos merece ser destacado porque desnuda a relação entre a reforma trabalhista, o novo mundo do trabalho que dela emerge, com a previdência social.

A MP pretendia acrescentar um novo artigo na CLT, o Art. 911-A, com dois parágrafos.

No primeiro, ficava estabelecido que diante da possibilidade de os segurados enquadrados como empregados receberem, no somatório de remunerações auferidas de um ou mais empregadores no período de um mês, independentemente do tipo de contrato de trabalho, uma remuneração inferior ao salário mínimo mensal, poderiam recolher aos cofres da Previdência a diferença até que integralizada a sua contribuição relativa ao salário mínimo.

No segundo, foi determinado que na ausência dessa complementação, o período trabalhado e essa contribuição parcial seriam desconsiderados para fins de aquisição e manutenção de qualidade de segurado e para cumprimento dos períodos de carência para concessão dos benefícios previdenciários.

Esse artigo, que perdeu a validade junto com a MP, revela pontos importantes da reforma trabalhista.

O governo reconhece que, com a reforma, até os trabalhadores empregados, mesmo com vários empregos de tempo parcial, podem somar ao final do mês uma remuneração inferior ao salário mínimo. Trata-se de um nefasto resultado para a qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias. Fosse essa hipótese apenas representativa de casos isolados não mereceria o tratamento dispensado pelo governo. Regulamentar essa situação por MP demonstra que esse pode ser um resultado bastante recorrente do mercado de trabalho modelado pela reforma.

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

Perder a condição de segurado ou ter o período desconsiderado para fins de aquisição de direitos previdenciários, estando o trabalhador empregado, seria mais uma perversidade da reforma trabalhista. Na prática, haveria um confisco dessas contribuições que mesmo somadas se demonstrassem inferiores à relativa ao salário mínimo.

Desnecessário apontar que a reforma contém diversos outros pontos controversos. Formas abusivas de contratação, mecanismos inibidores de acesso à justiça, regras completamente desequilibradas em prol do empregador. Mas, quando o governo se dispôs a amenizar esses abusos, considerou como uma dessas correções promover mais uma grande exclusão previdenciária, desconsiderando tempos contributivos e facilitando a perda da condição de segurado exatamente de trabalhadores de renda inferior ao salário mínimo.

A reforma trabalhista já vem sendo conhecida pelos enormes prejuízos que promove nos direitos dos trabalhadores. Alguns efeitos são diretos e determinam uma perda quase integral de direitos e garantias típicas da relação formal de emprego. Outros, serão indiretos, resultados do crescimento que promove da terceirização. E há ainda os reflexos da flexibilização de contratos de trabalho, que podem resultar na redu-



ção do número de horas trabalhadas. Ao todo, como um dos objetivos declarados da reforma é a redução do custo do trabalho, haverá diminuição da massa salarial e o aumento das formas de remuneração que não contribuem para a previdência social.

Portanto, é preciso apontar que a reforma determinará um grande movimento de desfinanciamento da previdência social – e, nesse ponto, os efeitos estão apenas começando. O Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT, da Unicamp, publicou desde 2017, vários estudos sobre a reforma trabalhista. Em um deles, analisa essas repercussões: Reforma Trabalhista e Financiamento da Previdência Social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização<sup>65</sup>.

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

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

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

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

Tomando-se as perdas de R\$ 1,5 bilhão para cada 400 mil trabalhadores, pode-se calcular que a diminuição de 2,5 milhões de empregados com carteira, verificada de 2015 a 2017, é responsável pela diminuição da arrecadação previdenciária em valores superiores a R\$ 9,4 bilhões (a preços de 2015), porque essa conta considera que todas as vagas de empregados com carteira que sumiram nesse período foram preenchidas com outras formas formalizadas de ocupação. Não foi o caso porque a população ocupada diminuiu e o número de desocupados aumentou consideravelmente no período.

Por sua vez, os ganhos com a formalização dos atuais trabalhadores ocupados por conta própria e do empregado sem carteira, que até então não contribuía para a previdência social, resultam em valores *per capita* bem menores. Vale lembrar que as faixas contributivas do SIMPLES e do MEI implicam em menores recolhimentos.

Para o trabalhador por conta própria, essa formalização proporciona um ganho médio para a previdência de R\$ 441 ao ano. Atingindo 1% desse grupo, o ganho de arrecadação será de R\$ 67 milhões. Já para

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

o assalariado, que passa a ter carteira assinada, os resultados para a previdência social são maiores. O estudo calcula que essa formalização resulta em um acréscimo médio anual de R\$ 2.220 per capita. E se alcançar 1% dos trabalhadores sem carteira, a arrecadação da Previdência aumenta em R\$ 118 milhões.

As perdas na arrecadação previdenciária decorrentes da destruição do posto formal de emprego, que absorve o trabalhador via pejetização, nem sempre são repostas pelos ganhos de uma formalização de um trabalhador sem carteira ou daquele que atua por conta própria. Esse resultado, aparentemente contraditório, pode ser explicado pelo fato de as empresas que preferem a pejetização normalmente pagam a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos. Assim, a previdência perde essa contribuição patronal. Por sua vez, se a formalização do emprego se dá em uma empresa optante do Simples ou via MEI, não há aumento da respectiva contribuição patronal. As empresas optantes pelo SIMPLES têm menores incentivos financeiros para a pejetização, basta lembrar que a contribuição patronal dessas empresas é calculada pelo seu faturamento e sua razão social, independentemente do número de trabalhadores que possuem.

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

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

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

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

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

E a realidade pode ser ainda pior. Dados do IBGE, sobre o mercado de trabalho do segundo trimestre de 2018, pouco mais de seis meses de aplicação das regras da reforma trabalhista, apontam que a informalidade cresceu 3,5% em 2018 enquanto houve queda de 1,5% nos postos com carteira assinada no setor privado. Esse resultado, de substituição dos postos de trabalho formais por informais vai na contramão do que alardeavam os defensores da reforma trabalhista. A hipótese de flexibilizar as regras dos contratos de trabalho e de reduzir os custos com a mão de obra para estimular a formalização não se verificou.

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

## 2.7. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

A reforma da previdência, que tramita na Câmara dos Deputados, está apenas paralisada. Aprovada na Comissão Especial não foi pautada em plenário pela atuação consistente do que defendem os direitos dos trabalhadores e pelo calendário eleitoral. Mas, não são poucas as vozes que defendem que a reforma seja retomada em novembro.

O texto enviado pelo governo e as modificações aprovadas pela Comissão Especial não se prestam a equacionar os verdadeiros problemas que a previdência social hoje enfrenta. Promove a redução pura e simples do direito de acesso aos benefícios com o discurso de equacionar os problemas atuais de financiamento (que serão agudizados pela reforma trabalhista, como apontado pelos especialistas) e os decorrentes da nova realidade demográfica do país. Em decorrência dessas opções, a exclusão previdenciária, um grave problema social que hoje afronta um direito constitucional dos trabalhadores, será ampliado pela reforma previdenciária, se aprovada nos termos em que se encontra.

Essa exclusão previdenciária hoje já alcança um terço dos trabalhadores ocupados. Entre eles, os mais de 10 milhões de empregados sem carteira assinada e de outros 17 milhões de trabalhadores que integram os 80% que atuam por conta própria sem sequer estarem formalizados sob a categoria de MEI.

E, essa proporção deve aumentar, seja pelos efeitos da reforma trabalhista, seja em função da própria reforma da previdência, como veremos.

O texto da reforma ignora o subfinanciamento hoje existente tanto nos subsistemas urbanos (pelas enormes renúncias a descoberto do Simples, por exemplo), quanto no rural pelo tratamento altamente privilegiado dispensado ao empregador rural, especialmente pela imunidade das grandes empresas rurais exportadoras. Esse último ponto, acabou intocado porque, com o aval do governo, a solução desse problema foi excluída da reforma.

O tratamento privilegiado concedido a fraudadores e sonegadores das contribuições previdenciárias vai permanecer. Nenhuma medida saneadora para esse grave problema consta da reforma. Ao contrário, durante a tramitação da proposta, o governo enviou para o Congresso, três programas de parcelamento de dívidas previdenciárias, todos muito mais generosos que anteriormente aprovados. Um desses parcelamentos é inclusivamente dedicado para as contribuições do campo, cuja dívida com a previdência Social foi ratificada pelo STF, e resultou em altos índices de perdão de juros e multas e com mais duas décadas de um parcelamento sem fim das contribuições devidas<sup>66</sup>.

Por sua vez, o Congresso durante a tramitação sempre melhorou as condições para os sonegadores e fraudadores. E, como invariavelmente essas medidas viram leis, a sanção governamental e até a derrubada dos vetos convalidam o conjunto das benesses. Além de interesses diretos, alguns parlamentares são empresários e podem se beneficiar dos parcelamentos. Vale recordar que, ao longo de 2017, o governo ficou acuado pela tramitação de dois processos de investigação criminal contra o presidente da República que, de certa forma, influenciaram muitas das negociações com os interesses dos diversos segmentos envolvidos nesses projetos. Uma dessas pressões resultou na redução da alíquota incidente sobre o resultado da comercialização da produção de 2,5% para 1,7%, para as empresas rurais, diminuindo em mais um terço a contribuição a ser paga por esses empreendimentos.

66 Depois dos quinze anos de parcelamento, com parcelas limitadas a menos de 1% do faturamento do ano anterior, o saldo remanescente será parcelado por outros 60 meses. Antes desse período, a julgar pelo atual ritmo de parcelamentos de dívidas tributárias, haverá tempo hábil para vários outros refinanciamentos.

Em contrapartida, para os segurados, a reforma reservou maiores contribuições, mais exigências e menores benefícios. Estabelece exigências e carências que não correspondem à realidade do mercado de trabalho. Hoje, um terço dos trabalhadores ocupados está excluído porque em suas ocupações não contribuem para qualquer regime previdenciário. Com essa reforma, essa exclusão vai crescer.

Para muitos trabalhadores as novas regras exigem condições inalcançáveis. A reforma pretendia impor a carência de 25 anos de contribuição (300 contribuições) como requisito mínimo para qualquer aposentadoria. Quase 30% dos segurados do RGPS possuem menos de seis contribuições em cada ano e precisam de mais de 50 anos de trabalho para completar essa exigência. Do total de trabalhadores segurados, 42% apresentam nove ou menos contribuições por ano. Esse conjunto possui apenas 4,9 contribuições de média anual. Nessas condições, completar 300 contribuições exigiria 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.

Sem perspectivas de cumprir as carências, torna-se irrelevante ser ou não informal. Ao construir uma legião de sem-aposentadorias, a reforma incentiva a informalidade dos trabalhadores.

Na versão aprovada pela Comissão Especial, a exigência de 25 anos de contribuição, para ambos os sexos, somente será dispensada aos trabalhadores rurais, que atuam como segurados especiais.

E, exceto para o fixo mantido em um salário mínimo, os benefícios serão sempre 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 uma afronta. Um ano de contribuição (12) quase sempre representa mais de um ano no mercado de trabalho. Essa reforma apresenta um total descompasso com a realidade do mercado de trabalho brasileiro.

A reforma, que aumenta as exigências de tempo de contribuição dos trabalhadores para 25 anos no mínimo e para 40 anos para alcançarem uma aposentadoria integral às suas contribuições é a mesma que mantém inalterado em cinco anos o tempo de decadência 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 públicas e por planos fechados. Planos abertos promovidos por entidades privadas 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 privados 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.

A proposta original afrontava até o direito a que nenhum valor de benefício que substitua o salário de contribuição ou o rendimento do trabalho seja inferior ao salário mínimo (Art. 201, §2º). A proposta pretendia que esse direito não se aplicasse às pensões. Pelo texto aprovado, a base de cálculo das pensões será a metade do valor das aposentadorias, mas o piso deverá ser respeitado.

A reforma que a previdência precisa não é essa. Dois pontos básicos precisam integrar as propostas para uma reforma da previdência que respeite direitos e amplie a cidadania do sistema. Equacionar a inclusão previdenciária, que não se dará pelas regras de um mercado de trabalho cada vez mais excludente. Equacionar o modelo de financiamento, seja pela compensação dos subsídios seja pela definição de formas alternativas para a contribuição das empresas. A folha de pagamento do trabalho não será capaz de arcar com os custos se o modelo de organização do trabalho continuar caminhando para a pejetização.

## 2.8. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2017

As receitas do Orçamento da Seguridade em 2017 totalizaram R\$ 780,3 bilhões, superando em R\$ 61,2 bilhões os valores de 2016. Esse aumento de 8,5% supera o aumento nominal do PIB, de 4,8%<sup>67</sup>. A receita de todas as contribuições sociais somou R\$ 753,3 bilhões. O aumento nominal de R\$ 63,9 bilhões representou 9,3%, frente ao exercício anterior.

Em relação a esses aumentos, é importante salientar que, em novembro de 2017, a RFB promoveu a reclassificação dos estoques de parcelamentos especiais que ainda não haviam sido discriminados nos respectivos tributos. Essa reclassificação vinha sendo reclamada há muito. As receitas das contribuições sociais recolhidas em função dos diversos parcelamentos de débitos não vinham sendo classificadas como tal. Eram contabilizadas como “Outras receitas” pela RFB, em prejuízo do financiamento da Seguridade Social. Como resultado dessa reclassificação, a arrecadação do exercício trouxe valores de exercícios anteriores. Uma correção necessária, mas que distorce os dados, porque contém fluxos de parcelamentos relativos a diversos exercícios anteriores. Somente para as contribuições sociais, essas correções somaram R\$ 27,5 bilhões, sendo R\$ 17,8 bilhões para a Cofins, R\$ 5,2 bilhões, para a CSLL e R\$ 4,5 bilhões, para a Contribuição para o PIS/Pasep. Esse fato prejudica as comparações intertemporais das respectivas contribuições<sup>68</sup> (dados anteriores estão subdimensionados e a de 2017, superestimado) e ainda faz parecer que em 2017 houve uma recuperação da economia e da arrecadação.

Descontados esses valores, porque relativos a fatos geradores de exercícios antecedentes, a receita de contribuições sociais apresentou resultados mais modestos. Um crescimento de R\$ 36,4 bilhões, correspondendo a 5,3%.

Esse resultado encontrado após esse desconto demonstra o efeito, sobre as receitas, de uma combinação ruínosa de uma realidade econômica adversa com aplicação de políticas públicas que se demonstraram plenamente incapazes de resolver e mesmo minimizar os problemas, como discutido anteriormente.

Mesmo diante de uma base econômica fraca e deprimida, os números do PIB de 2017 apresentaram um aumento insignificante de apenas 1%. E, somados aos números já divulgados de 2018, apontam mais incertezas do que a garantia de saída da crise. Foi nesse cenário completamente adverso que o governo apostou em supressão de políticas anticíclicas. Repetiu como mantra que os mercados se acertariam e se equacionariam os mais diversos problemas.

67 Os números históricos do PIB foram revistos, conforme os dados da publicação relativa ao 1º trimestre de 2018. O Anexo VI contém dados históricos sobre o PIB em valores correntes e a sua variação real.

68 Essa nota constou do relatório Resultado do Tesouro Nacional, vol. 23, nº 12, relativo a dezembro de 2017, p. 8

Mesmo em um momento de dificuldades fiscais, o governo ignorou qualquer possibilidade de recompor receitas, tributando os segmentos mais afortunados e tornando mais justo o sistema tributário nacional. Sequer buscou equacionar o grande acúmulo de créditos tributários a receber. Ao contrário, apresentou um comportamento ainda mais leniente em relação à sonegação e à fraude, com fraco ou nenhum esforço pela efetiva recuperação das dívidas tributárias.

Reconhecido um grande acúmulo de renúncias tributárias, o governo foi incapaz de efetivar o seu discurso de diminuir esses benefícios e, em 2017, a sua base parlamentar ampliou ainda os gastos tributários - somente as novas renúncias somam R\$ 64 bilhões para o próximo quadriênio, o maior valor desde 2014<sup>69</sup>.

O grande esforço governamental se resumiu ao corte de gastos: propostas de redução de direitos (como a reforma da previdência); uso em desvio de finalidade de mecanismos de gestão; mesmo pelo corte pura e simples das dotações orçamentárias destinadas aos mais diversos programas e ações dos gastos sociais e dos investimentos públicos.

No ano de 2017, como nos anteriores, em relação às receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior arrecadação foi a da contribuição previdenciária, com R\$ 374,8 bilhões<sup>70</sup>. Em função dos altos índices de um desemprego persistente, que vem assumindo viés de estrutural, e de um crescimento da informalidade das relações de trabalho, esses valores vêm praticamente se mantendo constantes desde 2014.

Em relação a 2016, o aumento nominal foi de apenas 4,6%; e em relação a 2014, a variação foi de 6,7%. Nos números de 2017, estão incluídas receitas de parcelamento de dívidas tributárias de R\$ 2,3 bilhões – não houve receitas similares em 2016. Desde 2005, somente nestes últimos três anos, a arrecadação previdenciária cresceu menos do que a variação nominal do PIB.

Em 2017, com a Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas – CSLL, foram arrecadados R\$ 75,7 bilhões. Foram R\$ 7,5 bilhões a mais do que no exercício anterior, mas como foi visto, a maior parte desse aumento, R\$ 5,2 bilhões, corresponde a reclassificações. Em 2016, essa arrecadação chegou a R\$ 68,1 bilhões, puxada pela majoração de alíquotas aplicáveis aos lucros do setor financeiro.

As receitas da Cofins e do PIS/PASEP foram de R\$ 235,8 bilhões e de R\$ 62,2 bilhões, respectivamente. Apresentaram um crescimento maior, por terem uma base comparativa fraca, mas também porque concentram a maior parte dos efeitos da reclassificação.

Em ambos os casos, os valores realizados em 2016 estavam muito próximos do ocorrido no triênio anterior. Entre 2013 e 2016, as receitas da Cofins haviam aumentado apenas R\$ 5 bilhões, aproximadamente 2% em todo o período. E a do PIS/PASEP apenas R\$ 2,7 bilhões, pouco mais do que 5%. São variações muito inferiores à inflação do período.

Muito embora não sejam significativas, em termos de valor, há, desde 2016, inovações nas receitas de entidades da Seguridade. 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

69 Como demonstrado na Tabela 5.

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

da apropriação dos recursos próprios dos serviços hospitalares. As despesas desses hospitais já são computadas em Outras Ações da Seguridade Social.

No lado das despesas do Orçamento da Seguridade Social, em 2017, foram realizados R\$ 837,2 bilhões, R\$ 63,9 bilhões acima dos valores de 2016, o que representou um incremento de 8,2%. A maior parte dessas despesas corresponde aos benefícios, previdenciários, trabalhistas e da assistência social, que somaram R\$ 692,4 bilhões. Da mesma forma que em 2016, o aumento das despesas em benefícios corresponde a uma parcela significativa do crescimento das despesas totais da Seguridade.

Os benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas da Seguridade Social corresponderam a 10,6% do PIB em 2017. Esse percentual era de 8,0%, 8,2%, 8,7%, 8,8%, 9,2% e 10,2% do PIB, respectivamente, para os exercícios de 2005, 2010, 2013, 2014, 2015 e 2016. Até 2015, esse crescimento esteve relacionado diretamente aos aumentos reais do salário mínimo. Mas, desde 2016, não são concedidos reajustes reais ao salário mínimo, e, pelo contrário, em 2017, o reajuste foi inferior ao INPC do período, em franco descumprimento ao mandamento constitucional. Assim, o principal fator que determina o crescimento dessas despesas em relação ao PIB é o desempenho negativo da economia – é a própria queda real do PIB.

Entre 2005 e 2015, o salário mínimo cresceu quase 75% em termos reais e a maior parte desses benefícios têm o seu valor submetido aos reajustes do mínimo. No entanto, esse aumento real não se refletiu na mesma proporção no aumento da participação da soma desses benefícios frente ao PIB. No mesmo período, eles passaram de 8,0% para 8,8%.

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

Por último, porque esse volume de despesas em benefícios significa que uma parcela importante da arrecadação da União é devolvida diretamente às pessoas. A receita corrente líquida da União em 2017, descontadas as transferências constitucionais a estados e municípios, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, correspondeu a 17,6% do PIB. O valor das transferências em benefícios da Seguridade Social, com 10,2% representou 58% e, portanto, superou a metade da RCL da União.

Essas transferências são um importante agente redistributivo da renda em nosso país. E o combate às desigualdades seria mais expressivo se a arrecadação caminhasse na mesma direção. Hoje, a nossa tributação é essencialmente regressiva, o que penaliza a população com menor capacidade econômica.

A Tabela 8 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.

A Tabela permite acompanhar, em receitas, as diferenças verificadas entre os anos de 2009 e 2010, quando o país deixou a crise de 2008. Depois de uma queda de 2009, de 0,1%, partiu para um crescimento de 7,5%, em 2010.

O crescimento das receitas em 2010 frente aos números de 2009, em comparação ao ocorrido entre 2017 e 2016, dá a dimensão das dificuldades de recuperação do financiamento do Orçamento da Seguridade Social. Em 2010, a recuperação da arrecadação, que aumentou 17,4%, permitiu ao Orçamento da Seguridade alcançar um resultado positivo de R\$ 57 bilhões, em um exercício em que a expansão dos gastos públicos (as despesas da Seguridade cresceram 12%) foi um instrumento ativo de combate aos efeitos da crise.

Esta Análise da Seguridade Social segue a legislação que determina a compensação integral à Previdência Social das perdas pela desoneração<sup>71</sup>. E, para corrigir esse descumprimento legal, na Tabela 8, são acrescentados, em “Compensações não repassadas”, os valores correspondentes à parcela não integralizada.

**TABELA 8**

## RECEITAS, DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões									%	
	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	Diferenças	
										2017 / 2016	2010 / 2009
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	<b>277.045</b>	<b>359.834</b>	<b>375.888</b>	<b>441.270</b>	<b>634.253</b>	<b>666.636</b>	<b>671.506</b>	<b>689.454</b>	<b>753.343</b>	<b>9,3</b>	<b>17,4</b>
Receita Previdenciária <sup>(1)</sup>	108.434	163.355	182.009	211.968	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	4,6	16,5
Arrecadação Previdenciária	108.434	163.355	182.009	211.968	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785	4,6	16,5
Urbana	105.086	158.383	177.445	207.154	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	4,4	16,7
Rural	3.348	4.973	4.564	4.814	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	17,4	5,5
Compensações não repassadas <sup>(2)</sup>					10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	120.094	116.759	140.023	199.410	195.914	200.926	204.679	235.759	15,2	19,9
CSLL	26.232	42.502	43.592	45.754	62.545	63.197	59.665	68.143	75.651	11,0	5,0
PIS/Pasep	22.083	30.830	31.031	40.377	51.079	51.778	52.939	53.895	62.243	15,5	30,1
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	30.699	3.053	2.498	3.148	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	6,6	26,1
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	<b>11.220</b>	<b>13.355</b>	<b>13.941</b>	<b>14.608</b>	<b>15.397</b>	<b>19.022</b>	<b>20.709</b>	<b>27.685</b>	<b>24.942</b>	<b>-9,9</b>	<b>4,8</b>
Recursos Próprios do MDS	97	161	217	374	340	327	220	231	222	-4,1	72,6
Recursos Próprios do MPS	268	467	103	68	1.324	341	502	885	1.056	19,3	-33,4
Recursos Próprios do MS	983	2.588	2.803	2.990	4.110	4.710	4.325	4.317	3.805	-11,9	6,7
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.708	10.367	10.649	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223	-11,8	2,7
Recursos Próprios dos HU <sup>(4)</sup>	107	106	67	80	170	192	157	222	172	-22,3	20,0
Parcela dos Royalties para a Saúde							10	11	30	172,9	nd
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	nd	nd	14	2	79	86	130	52,0	nd
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	324	385	447	520	553	670	1.268	1.305	2,9	16,1
<b>3. Contrapartido do Orç. Fiscal para EPU <sup>(5)</sup></b>	<b>1.052</b>	<b>2.048</b>	<b>2.015</b>	<b>2.136</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>1.976</b>	<b>2.047</b>	<b>3,6</b>	<b>6,0</b>
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>289.318</b>	<b>375.238</b>	<b>391.844</b>	<b>458.014</b>	<b>651.431</b>	<b>687.494</b>	<b>694.441</b>	<b>719.115</b>	<b>780.332</b>	<b>8,5</b>	<b>16,9</b>

(Continua)

Desde 2013, para a Previdência Social, passou-se a considerar a diferença entre os repasses efetivos do Tesouro no exercício e a integralidade das perdas da arrecadação com o processo de desoneração da folha como valor das compensações não repassadas ao RGPS. Estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP indicaram que essas perdas superaram em muito as previsões e as estimativas apresentadas pela RFB.

Ao longo de 2016, o Tesouro repassou ao RGPS R\$ 17,6 bilhões por conta dessas desonerações. Em 2017, esse valor caiu para R\$ 13,9 bilhões. Essa redução decorreria da conversão em Lei da MP 774, que reordenava a contribuição previdenciária sobre o faturamento bruto. Essa MP, editada em 30 de março de 2017, excluía diversos segmentos dessa modalidade tributária e os devolvia para a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos das empresas.

71 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.



(Continuação)

DESPESAS REALIZADAS	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	Despesas	
										2017 / 2016	2010 / 2009
<b>1. Benefícios Previdenciários <sup>(1)</sup></b>	<b>146.010</b>	<b>199.562</b>	<b>224.876</b>	<b>254.859</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.087</b>	<b>507.871</b>	<b>557.235</b>	<b>9,7</b>	<b>13,3</b>
Previdenciários urbanos	118.626	159.652	174.805	197.444	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	10,3	13,0
Previdenciários rurais	27.384	39.910	49.045	56.089	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	7,8	14,4
Compensação previdenciária <sup>(6)</sup>	0	0	1.027	1.325	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	-1,4	29,1
<b>2. Benefícios assistenciais <sup>(7)</sup></b>	<b>9.335</b>	<b>15.641</b>	<b>18.712</b>	<b>22.234</b>	<b>33.869</b>	<b>37.598</b>	<b>41.798</b>	<b>47.970</b>	<b>53.148</b>	<b>10,8</b>	<b>18,8</b>
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	7.195	8.675	10.365	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145	10,0	19,5
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	8.446	10.037	11.869	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003	11,4	18,2
<b>3. Bolsa família e outras transferências</b>	<b>6.769</b>	<b>10.605</b>	<b>11.877</b>	<b>13.493</b>	<b>24.004</b>	<b>26.162</b>	<b>26.921</b>	<b>27.492</b>	<b>27.784</b>	<b>1,1</b>	<b>13,6</b>
<b>4. EPU - Benefícios de Legislação Especial <sup>(5)</sup></b>	<b>1.052</b>	<b>1.456</b>	<b>1.307</b>	<b>1.535</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>1.976</b>	<b>2.047</b>	<b>3,6</b>	<b>17,4</b>
<b>5. Saúde: despesas do MS <sup>(8)</sup></b>	<b>34.517</b>	<b>49.443</b>	<b>57.329</b>	<b>61.193</b>	<b>84.175</b>	<b>92.943</b>	<b>100.834</b>	<b>107.117</b>	<b>116.366</b>	<b>8,6</b>	<b>6,7</b>
<b>6. Assistência social: despesas do MDS <sup>(8)</sup></b>	<b>1.716</b>	<b>2.599</b>	<b>2.745</b>	<b>3.992</b>	<b>6.225</b>	<b>7.015</b>	<b>5.383</b>	<b>5.318</b>	<b>9.813</b>	<b>84,5</b>	<b>45,4</b>
<b>7. Previdência social: despesas do MPS <sup>(8)</sup></b>	<b>3.404</b>	<b>4.291</b>	<b>5.692</b>	<b>5.759</b>	<b>6.565</b>	<b>6.952</b>	<b>7.306</b>	<b>7.702</b>	<b>2.503</b>	<b>-67,5</b>	<b>1,2</b>
<b>8. Outras ações da seguridade social</b>	<b>1.795</b>	<b>3.922</b>	<b>7.244</b>	<b>7.584</b>	<b>11.871</b>	<b>10.859</b>	<b>11.547</b>	<b>11.894</b>	<b>13.498</b>	<b>13,5</b>	<b>4,7</b>
<b>9. Benefícios FAT</b>	<b>11.378</b>	<b>20.694</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>46.561</b>	<b>51.833</b>	<b>48.180</b>	<b>55.704</b>	<b>54.236</b>	<b>-2,6</b>	<b>7,6</b>
<b>10. Outras ações do FAT</b>	<b>543</b>	<b>722</b>	<b>607</b>	<b>551</b>	<b>505</b>	<b>522</b>	<b>506</b>	<b>551</b>	<b>561</b>	<b>1,8</b>	<b>-9,2</b>
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>216.520</b>	<b>308.934</b>	<b>357.525</b>	<b>400.404</b>	<b>572.560</b>	<b>629.919</b>	<b>680.788</b>	<b>773.595</b>	<b>837.190</b>	<b>8,2</b>	<b>12,0</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.798</b>	<b>66.303</b>	<b>34.319</b>	<b>57.610</b>	<b>78.871</b>	<b>57.575</b>	<b>13.653</b>	<b>-54.480</b>	<b>-56.858</b>		

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: <sup>(1)</sup> receitas e despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações pela desoneração da folha de pagamentos; <sup>(2)</sup> compensação pela desoneração da folha de pagamentos não repassada; <sup>(3)</sup> inclui receitas provenientes dos concursos de prognósticos e as receitas da CPMF, extinta em 2007; <sup>(4)</sup> 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; <sup>(5)</sup> corresponde às despesas com Encargos Previdenciários da União – EPU, de responsabilidade do Orçamento Fiscal; <sup>(6)</sup> compensações com outros regimes previdenciários; <sup>(7)</sup> as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios relativos a idosos e a pessoas com deficiência; <sup>(8)</sup> incluem despesas de pessoal ativo e todas as demais relativas ao custeio e investimento. Essas despesas, em 2017, estão influenciadas pela reforma ministerial que extinguiu o Ministério da Previdência e transferiu essas despesas administrativas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Para esse exercício, estão consideradas como previdenciária as classificadas na Função "Previdência Social".

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Na exposição de motivos que acompanhava a MP, o governo afirmava “que a redução da renúncia fiscal decorrente da presente medida para o ano de 2017 está orçada em R\$ 4,75 bilhões e para o ano de 2018 está orçada em R\$ 12,55 bilhões”. A MP 774 foi, em agosto de 2017, revogada pela MP 794, que teve a sua tramitação suspensa<sup>72</sup> e, por não ter sido votada pelo Congresso, teve o ato declaratório da perda de vigência (Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 70, de 2017) publicado no DOU, em dezembro de 2017.

Perdida a vigência, não houve alteração legal que determinasse a redução da renúncia fiscal. O valor anunciado de R\$ 4,75 bilhões não poderia ter sido descontado dos repasses.

72 Quando uma MP é revogada, por outra MP, tem a sua tramitação suspensa até que o Congresso analise a MP revogadora ou perda a sua vigência decorrido o prazo constitucional.

Mas, diferentemente dos anos anteriores, não foi possível calcular o valor exato que a Previdência Social perdeu com essas desonerações. Segundo os cálculos da ANFIP<sup>73</sup> realizados em anos anteriores, sempre houve discordâncias entre o valor total da renúncia desse processo e a compensação realizada à Previdência. O governo sempre subestimou essa conta.

A RFB também é obrigada a apresentar estimativas para essa renúncia. Mas, a última dessas publicações, ainda disponível no sítio da Receita, apenas apresenta os dados mensais de 2012, início dessa desoneração, até julho de 2017. Nenhum dado posterior. Naturalmente, para não demonstrar ser indevido o corte feito pelo governo na compensação financeira para o RGPS.

Ainda assim, como está detalhado no Capítulo 4, relativo às receitas do RGPS, com os dados até metade do exercício de 2017, é possível afirmar que a renúncia do exercício está subestimada. Ou seja, o governo está se apropriando de recursos da previdência social. E vale sempre lembrar que criar *deficits* para a previdência é uma importante arma para justificar a reforma.

Na área da Saúde, esta publicação acompanha as programações executadas no Ministério da Saúde, desconsiderando algumas despesas, a exemplo do pagamento de inativos<sup>74</sup> e despesas com encargos da dívida. Essas definições não equivalem às determinações da LC nº 142, de 2012, que regulamentou a aplicação mínima de recursos em saúde, disciplinado o conjunto das ações e programas orçamentários que devem ser computados para essa verificação.

A Análise da Seguridade adota um rol ligeiramente mais extenso, identificando um conjunto mais abrangente de aplicações orçamentárias da Seguridade Social, mas, também permite que essa obrigação seja acompanhada.

Para a Saúde, o ano de 2015 foi marcado por regras de financiamento determinadas pela Emenda Constitucional nº 95, do teto de gastos. Determina o texto:

*“Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:*

*I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e*

*II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”*

A redação do Art. 198, §2º, inciso I, referenciado pela EC nº 95/2016, foi modificada pela EC nº 86, de 2015, e determina que, no caso da União, as aplicações em ações e serviços públicos de saúde não poderão ser inferiores a 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro<sup>75</sup>.

Em 2016, fruto dessa redação, os gastos federais em ações e serviços públicos de saúde foram ampliados. Pelo texto anterior, naquele exercício, os gastos mínimos estavam estabelecidos em pelo menos 13,5%;

73 Vide nota 7.

74 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.

75 Antes da EC nº 86, a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde era determinada pela aplicação do ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB, se positiva, ou pelo índice inflacionário do período (IPCA).

em 2015, esse percentual foi de 12,6% da RCL. Esses valores são inferiores aos defendidos pelo movimento Saúde+10<sup>76</sup>. Se, à época representavam um aumento, a sujeição dessas aplicações à EC nº 95/2016, do Teto de gastos, ampliará o subfinanciamento da saúde pública em nosso país.

Para 2017, essa aplicação mínima estava calculada em R\$ 109,088 bilhões e pelos parâmetros da LC nº 141, de 2012, foram aplicados R\$ 114,7 bilhões<sup>77</sup>. Na Tabela 8, para as despesas em Saúde constam R\$ 116,4 bilhões.

Também constam da Tabela 8 as despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador. São do FAT os recursos para o pagamento de dois importantes benefícios: o seguro desemprego e o abono salarial – benefício de um salário mínimo a que têm direito todos os trabalhadores que, no ano anterior, receberam, em média, menos de dois salários mínimos. E essas despesas também foram impactadas pela edição da MP nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015. Muito embora as medidas determinadas pelo governo tenham sido suavizadas pelo Congresso em 2015, as carências aumentaram e o quantitativo de prestações do seguro desemprego diminuiu. Com maiores dificuldades para o trabalhador alcançar os direitos, essas despesas não cresceram tanto em 2016, tendo como parâmetro a extensão do desemprego no período, e até diminuíram em 2017. No exercício foram aplicados R\$ 54,2 bilhões, um decréscimo de R\$ 1,5 bilhão, -2,6%, frente aos valores de 2016; quando foram despendidos R\$ 55,7 bilhões. Em 2015, também os valores foram bem inferiores a 2014, porque o pagamento de uma grande parcela do Abono Salarial devido naquele exercício teve o seu pagamento postergado para 2016.

Os anos de 2016 e 2017 foram marcados por uma maior deterioração no mercado de trabalho formal. Mas, mudanças legislativas afastaram uma parcela significativa dos trabalhadores desse direito. Assim, as despesas com a modalidade tradicional do seguro desemprego<sup>78</sup> não acompanharam esse cenário.

Para as despesas com os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada 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. A mudança é lógica porque o critério anterior separava 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.

Em 2017, para esses benefícios foram alocados R\$ 53,1 bilhões, um valor superior em R\$ 5,2 bilhões o realizado em 2016, com um aumento de 10,8%. O crescimento não se deve nem ao aumento do salário mínimo, nem a mudanças nas regras de acesso. As maiores despesas podem ser creditadas à diminuição da renda das famílias, resultado direto do desemprego em alta. Mais famílias do público alvo (com idosos sem aposentadoria ou com pessoas com deficiência), em 2017, estavam com renda *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo.

Em relação ao Bolsa Família, ocorreu o contrário. Se entre 2014 e 2015, com o processo de busca ativa<sup>79</sup>, houve uma elevação da cobertura do programa, para 2017, foram predominantes as ações governamen-

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

77 Relatório Resumido da execução Orçamentária de 2016.

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

79 A busca ativa amplifica os efeitos do Brasil Sem Miséria – um Plano para superação da extrema pobreza e para universalização das políticas sociais.

tais de corte de benefícios. Repetiu-se o verificado em 2016, quando, mesmo durante uma enorme recessão, com altíssimos níveis de desemprego, 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.

Em 2017, segundo os dados do MDS, foram pagos, em janeiro, benefícios a 13,828 milhões de famílias. Esse número foi decaindo ao longo do ano e em julho apenas 12,740 milhões receberam o benefício. Quase um milhão de famílias a menos. Houve alguma recomposição ao longo do semestre, mas em dezembro o total de famílias beneficiadas ainda era inferior ao do início do exercício. O relatório de dezembro indica que o ano terminou com o atendimento de 13,738 milhões.

Com esses números, ao final de 2017, o quantitativo de famílias beneficiadas era inferior ao de 2014.

Com esses movimentos, as despesas com esse programa variaram marginalmente, ficando em R\$ 27,5 bilhões frente aos R\$ 26,9 bilhões de 2015 (+2,1%, uma ampliação inferior a inflação do período). Essa elevação pode ser creditada ao aumento dos valores dos benefícios determinado ainda em maio de 2016<sup>80</sup>. O aumento do valor dos benefícios foi compensado com a redução do número de beneficiários.

Além do conjunto de despesas associadas à Saúde e aos benefícios e transferências de renda diretas às pessoas, a Seguridade Social conta ainda com diversos programas e ações que potencializam os seus efeitos, executados no âmbito dos vários Ministérios e nos mais diversos órgãos. Nesse grupo estão as despesas operacionais do Ministério da Previdência Social (extinto), do Ministério do Desenvolvimento Social, de algumas secretarias da Presidência da República, da programação de saneamento básico, do funcionamento dos hospitais universitários, entre outros.

Considerando, em 2017, um conjunto de receitas de R\$ 780,3 bilhões e de R\$ 837,2 bilhões em despesas, a Seguridade Social apresentou um resultado negativo no ano passado de R\$ 56,9 bilhões. Repetiu-se o resultado negativo ocorrido em 2016. O acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 13 anos permite identificar esses resultados como de natureza conjuntural, é o que mostra a Tabela 9.

De 2005 a 2017, os únicos resultados negativos foram os do último biênio. Nos demais, os números da Seguridade foram superavitários. Em, 2005 a 2017, foram produzidos uma média R\$ 43,4 bilhões de superavit anuais.

Neste mesmo período, as receitas desse Orçamento sempre superaram as despesas. A insistência em aprovar e renovar periodicamente as desvinculações de receitas da União, focadas na desvinculação nas contribuições sociais, é uma prova cabal. A Tabela 3, que apresenta os dados da desvinculação das receitas da Seguridade Social, mostra que também ao longo desses 13 anos, houve uma subtração de receitas que foi, em média, de R\$ 57 bilhões anuais. A manutenção da DRU que, desde 2016, alcança 30% das receitas das contribuições sociais (exceto a previdenciária), responde a demandas governamentais que vêm sendo equacionadas pelo desvio desses recursos da Seguridade Social, confirmando a essa situação estruturalmente superavitária.

Os dados da Tabela 9 também são importantes para o debate fiscal do conjunto dos Orçamentos do Governo Federal. O resultado primário do governo federal também foi sempre positivo, exceto no último quadriênio. Os valores médios foram inferiores, R\$ 13 bilhões.

---

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.

80 O Dec. 8747, 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, outro decreto (Dec. 8794) revogou o decreto de maio. Praticamente manteve os valores, mas revogou a competência do Ministério para fixar os reajustes.

**TABELA 9**

## RECEITAS, DESPESAS E O RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL E O RESULTADO DO GOVERNO FEDERAL

Valores correntes em R\$ bilhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social		Resultado do Governo Federal	
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio	Anual	Resultado Médio
2005	277,0	12,3	289,3	173,5	43,0	216,5	72,8	43,4	52,7	12,9
2006	298,5	12,6	311,0	199,9	50,3	250,2	60,9		48,7	
2007	340,4	14,0	354,4	225,7	57,8	283,5	70,9		57,7	
2008	359,8	15,4	375,2	246,5	62,4	308,9	66,3		71,4	
2009	375,9	16,0	391,8	282,6	74,9	357,5	34,3		39,4	
2010	441,3	16,7	458,0	319,8	80,6	400,4	57,6		77,9	
2011	508,1	18,8	526,9	357,5	91,2	448,7	78,2		91,9	
2012	573,2	21,6	594,9	407,4	103,6	511,0	83,9		85,0	
2013	634,3	17,2	651,4	461,4	111,1	572,6	78,9		72,2	
2014	666,6	20,9	687,5	509,8	120,1	629,9	57,6		-23,5	
2015	671,5	22,9	694,4	553,0	127,8	680,8	13,7		-120,5	
2016	689,5	29,7	719,1	639,0	134,6	773,6	-54,5		-161,1	
2017	753,3	27,0	780,3	692,4	144,8	837,2	-56,9		-124,3	

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; para as compensações não repassadas, ANFIP; e STN-MF, para o resultado do Governo Federal.

Nota: foram apenas sistematizados os dados das Tabelas 8 e do Anexo I, desta publicação.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mas, para que o governo federal alcançasse esses valores, contribuíram ano a ano, de forma significativa os resultados do Orçamento da Seguridade Social. Na média de todos desses anos, foi o resultado da Seguridade o fator determinante. E o instrumento pelo qual os resultados positivos da Seguridade Social são transferidos para o Orçamento Fiscal, por meio da desvinculação de receitas, é a DRU.

**TABELA 10**

## RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM VALORES CONSTANTES; E AS DIFERENÇAS EM RELAÇÃO A 2017

Valores constantes, R\$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	2017	Diferenças de 2017 em relação a			
						2013	2014	2015	2016
<b>Receita de Contribuições sociais</b>	<b>828.836</b>	<b>823.019</b>	<b>761.746</b>	<b>715.675</b>	<b>759.074</b>	<b>-69.763</b>	<b>-63.945</b>	<b>-2.672</b>	<b>43.399</b>
Contribuição previdenciária RGPS	413.256	432.338	399.764	371.519	377.631	-35.626	-54.708	-22.134	6.112
COFINS	261.975	243.008	228.179	212.548	237.512	-24.463	-5.496	9.333	24.964
CSLL	82.402	78.659	68.244	71.025	76.314	-6.088	-2.345	8.070	5.289
PIS/Pasep	67.148	64.243	60.136	55.983	62.712	-4.435	-1.531	2.576	6.729
Outras contribuições sociais	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	850	135	-518	305
Outras receitas da Seguridade	20.351	23.756	23.771	28.910	25.200	4.849	1.443	1.429	-3.710
<b>Total de receitas da Seguridade Social</b>	<b>849.187</b>	<b>846.775</b>	<b>785.517</b>	<b>744.585</b>	<b>784.273</b>	<b>-64.914</b>	<b>-62.502</b>	<b>-1.244</b>	<b>39.689</b>

Nota: valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2017

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A Tabela 10 permite acompanhar, em valores constantes, os valores arrecadados pelas contribuições sociais.

Em relação ao PIB, em 2017, as receitas da Seguridade representaram 11,9%, um valor pouco inferior aos 11,5% de 2016. De 2012 a 2016, houve uma queda generalizada em relação ao PIB. Essa queda se estendeu também às receitas da previdência, revertendo a tendência de crescimento promovida pela expansão do emprego e da renda em patamares superiores aos da economia.

As despesas da Seguridade Social aumentaram frente ao PIB. Não houve aumentos reais para o salário mínimo que impacta a maior parte das despesas da Seguridade Social. Esse crescimento está associado à própria depreciação do PIB.

A Tabela 11 apresenta os percentuais de receitas e despesas em relação ao PIB.

**TABELA 11**

RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, EM % DO PIB

% do PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
1. Receita de contribuições sociais	12,76	11,57	11,28	11,36	11,90	11,54	11,20	11,01	11,48
Receita Previdenciária	5,00	5,25	5,46	5,45	5,95	6,07	5,88	5,72	5,71
Cofins	4,13	3,86	3,50	3,60	3,74	3,39	3,35	3,27	3,59
CSLL	1,21	1,37	1,31	1,18	1,17	1,09	1,00	1,09	1,15
PIS/Pasep	1,02	0,99	0,93	1,04	0,96	0,90	0,88	0,86	0,95
Outras contribuições	1,41	0,10	0,07	0,08	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,43	0,42	0,38	0,29	0,33	0,35	0,44	0,38
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,07	0,06	0,05	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>13,33</b>	<b>12,07</b>	<b>11,76</b>	<b>11,79</b>	<b>12,22</b>	<b>11,90</b>	<b>11,58</b>	<b>11,49</b>	<b>11,90</b>
DESPESAS REALIZADAS	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,42	6,75	6,56	6,70	6,82	7,27	8,11	8,49
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,50	0,56	0,57	0,64	0,65	0,70	0,77	0,81
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,31	0,34	0,36	0,35	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,59	1,72	1,57	1,58	1,61	1,68	1,71	1,77
6. Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,08	0,08	0,10	0,12	0,12	0,09	0,08	0,15
7. Previdência social: despesas do MPS	0,16	0,14	0,17	0,15	0,12	0,12	0,12	0,12	0,04
8. Outras ações da seguridade social	0,08	0,13	0,22	0,20	0,22	0,19	0,19	0,19	0,21
9. Benefícios FAT	0,52	0,67	0,81	0,75	0,87	0,90	0,80	0,89	0,83
10. Outras ações do FAT	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>9,98</b>	<b>9,93</b>	<b>10,73</b>	<b>10,30</b>	<b>10,74</b>	<b>10,90</b>	<b>11,35</b>	<b>12,36</b>	<b>12,76</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>3,35</b>	<b>2,13</b>	<b>1,03</b>	<b>1,48</b>	<b>1,48</b>	<b>1,00</b>	<b>0,23</b>	<b>-0,87</b>	<b>-0,87</b>
<b>Despesas com benefícios da Seguridade (1)</b>	<b>7,99</b>	<b>7,93</b>	<b>8,48</b>	<b>8,23</b>	<b>8,65</b>	<b>8,82</b>	<b>9,22</b>	<b>10,21</b>	<b>10,56</b>

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2017, as despesas representaram 12,8%. Em 2016, essa proporção foi de 12,4%. Receitas e despesas apresentaram uma variação de 0,4.

## 2.9. CONSTRUINDO O *DEFICIT* DA SEGURIDADE SOCIAL

Durante os debates sobre a reforma da previdência, o governo editou versões de documentos atestando o *deficit* histórico do balanço da Seguridade Social. Em março de 2018, com a reforma já momentaneamente aposentada, divulgou novos dados afirmando que, em 2017, esse *deficit* foi de R\$ 292 bilhões. Os diversos governos sempre apresentam a conta do Orçamento da Seguridade Social como deficitária. E, neste momento, construir esse *deficit* tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelo governo e outros defensores da reforma da previdência.

Esses números diferem substancialmente dos cálculos apresentados pela Análise da Seguridade Social. Enquanto a Análise da Seguridade Social adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social como linha mestre de sua formulação, o governo insiste, por conveniência, excluir receitas e inchar artificialmente as despesas para forjar o seu resultado.

Desmistificar essas contas é muito importante para a defesa dos direitos sociais e principalmente os direitos previdenciários dos trabalhadores.

Muito embora a Constituição explicita as diferenças entre os Orçamentos Fiscal e 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 e a confusão para ampliar artificialmente as despesas da Seguridade; a determinação para que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social nunca foi seguida; muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos<sup>81</sup>.

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

A construção de um conceito para a Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento deficitário dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas. Se 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, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas.

Para construir 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 Cidadã, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social. O art. 165 determina que o

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

orçamento da seguridade social, abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundações e fundos instituídos e mantidos pelo Poder Público. Não outras entidades ou outras áreas de atuação estatal.

Para financiar esse Orçamento, foram indicadas como fontes de recursos as contribuições sociais e os aportes de recursos da União, dos Estados, do DF e dos municípios. Foram especificadas as contribuições sociais incidentes sobre a folha de pagamentos, o faturamento e sobre o lucro das empresas, os salários e rendimentos dos segurados da previdência social, a receita de concursos de prognósticos e do importador de bens e serviços. Como a Constituição faculta a criação de novas contribuições sociais, até 2007, tivemos a vigência da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF; e há propostas, como a criação da Contribuição Social sobre Grandes Fortunas, para a Saúde.

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

Os dispositivos constitucionais que definem a Seguridade Social (art. 194 a 204) disciplinam as receitas e detalham as despesas a serem 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, não entram nessa conta os pagamentos de ações de saúde prestadas por entidades privadas com fins lucrativos ou por prestadores que não atuam dentro do conceito de universalidade, como seguros ou convênios de saúde.

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

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

A ANFIP e a Fundação ANFIP, na Análise da Seguridade Social, seguem esses preceitos. Os resultados do Orçamento da Seguridade Social, compreendendo o conjunto das receitas da Seguridade e as despesas do seu Orçamento, estão apresentados na Tabela 8.

Para amparar o discurso do deficit, o governo desconsidera, somente em 2017, mais de 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.

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 transitório, mas vigente desde 1994, permitiu ao governo federal desvincular 20% das receitas das contribuições sociais<sup>82</sup> até

82 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.



2015 e, no último biênio, 30%. Ressalte-se que desde 2000, por decisão da Comissão Mista de Orçamento, com base no texto constitucional, a DRU não atinge as contribuições previdenciárias.

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 subtração de receitas da Seguridade Social.

Já em vigor a alíquota majorada de 30% de desvinculação, a partir de 2016, a DRU alcançou a casa de R\$ 100 bilhões de recursos subtraídos. Como mostrado na Tabela 7, em 2016, eles somaram R\$ 99 bilhões e, em 2017, R\$ 113 bilhões. Entre 2013 e 2015, esses valores giravam em torno de R\$ 63 bilhões, ao ano.

A Constituição determina a desvinculação, mas a subtração desses valores, que permite uma maior flexibilidade no uso dos recursos, é um argumento falacioso quando utilizado para demonstrar que faltam recursos no Orçamento da Seguridade Social.

A segunda operação de subtração envolve várias receitas da Seguridade Social. Entram nesse rol recursos resultantes de aplicação financeira dos diversos órgãos da Seguridade Social; as compensações pela desoneração da folha de pagamentos e parcela dos recursos do PIS/Pasep.

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 2017, essa subtração envolveu R\$ 18 bilhões do FAT, totalizando quase R\$ 46 bilhões, no conjunto da Seguridade Social.

Esses valores são contabilizados na Seguridade Social porque estão vinculados a órgãos ou entidades que integram o Orçamento da Seguridade. Nas contas que o governo apresenta, é como se o Tesouro Nacional deles pudesse se assenhorar, prejudicando patrimonialmente autarquias, fundações e fundos públicos da Seguridade.

O governo também não considera a compensação integral pela desoneração da folha de pagamentos. Segundo os estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP uma fração dessas compensações determinadas legalmente não é repassada, e corresponde à diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. Esses valores podem ser acompanhados nas tabelas do Capítulo 4, que apresenta e detalha as receitas do RGPS.

Outra subtração de receitas é feita no PIS/Pasep. A Constituição determina que essa contribuição seja financiadora do programa de seguro desemprego, no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Estabelece ainda que 40% dessa arrecadação seja transferida ao BNDES, para compor recursos que serão utilizados em programas de crédito às empresas voltadas para a geração de emprego e renda, uma programação que visa exatamente diminuir o desemprego.

A utilização junto ao BNDES não desnatura a fonte desses recursos, eles são da seguridade social porque provenientes da Contribuição Social do PIS/Pasep. Trata-se de uma transferência de recursos do Orçamento da Seguridade Social, para o Orçamento Fiscal. A Seguridade faz um superavit primário equivalente ao valor transferido, porque utiliza recursos “tributários” para um gasto financeiro. Ao contrário, o governo desconsidera essa fonte e ao fazer essa transferência faz transparecer que a responsabilidade por esse superavit é do Tesouro Nacional.

A Tabela 12 apresenta os dados das receitas desvinculadas e as não consideradas relativas aos rendimentos financeiros, as compensações pela desoneração da folha e a parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES.

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.

**TABELA 12**

## RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Recursos Desvinculados pela DRU	32.496	39.254	38.776	45.860	63.418	63.132	63.791	99.315	113.468
Receitas próprias do FAT <sup>(1)</sup>	9.507	9.708	10.367	10.649	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.052	2.048	2.015	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047
Outras receitas próprias de natureza financeira	591	462	304	163	243	230	656	1.085	414
Compensações de desoneração da folha não repassadas					10.017	13.474	2.281	nd	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	12.332	12.412	16.151	20.432	20.711	21.176	21.558	24.897
<b>Soma</b>	<b>52.479</b>	<b>63.804</b>	<b>63.875</b>	<b>74.960</b>	<b>104.811</b>	<b>112.278</b>	<b>104.875</b>	<b>144.600</b>	<b>159.050</b>

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

Nota <sup>(1)</sup> Inclusive as receitas de natureza financeira

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O governo vale-se da subtração desse conjunto de receitas, que equivale a R\$ 159 bilhões, para apresentar as contas de uma Seguridade Social deficitária.

Para produzir os seus números, o governo também atua no campo das despesas, inflando o Orçamento da Seguridade com despesas estranhas ao conceito constitucional.

Uma dessas medidas é a inclusão dos regimes previdenciários próprios de servidores e de militares nas contas da Seguridade Social.

O regime previdenciário dos servidores tem natureza contributiva. A ele são devidas contribuições de servidores ativos, aposentados e pensionistas. E a contribuição patronal corresponde, para fins de cálculo de resultado, ao dobro da contribuição dos ativos, exclusivamente. Mesmo assim, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desses regimes. Mas, para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 195 da CF/88.

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 é 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. Igualmente inadmissível é colocar essas despesas na conta da Seguridade Social.

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.

A Tabela 13 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a dos militares.

**TABELA 13**  
CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA  
DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E A DOS MILITARES

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	5.000	5.723	6.485	7.676	8.262	8.954	9.269	9.936
Contribuição RPPS - Inativos e pensionistas	990	1.627	1.835	2.087	2.493	2.653	2.970	3.172	2.912
Contribuição RPPS - Juros e multas	0	0	1	1	2	2	4	5	10
Contribuição patronal RPPS	6.398	9.999	11.447	12.971	15.352	16.524	17.909	18.538	19.873
<b>Soma RPPS</b>	<b>10.587</b>	<b>16.627</b>	<b>19.005</b>	<b>21.545</b>	<b>25.523</b>	<b>27.442</b>	<b>29.837</b>	<b>30.985</b>	<b>32.731</b>
Contribuição para Pensões militares	849	1.210	1.345	1.495	1.737	1.875	2.120	2.874	3.157
<b>Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares</b>	<b>11.436</b>	<b>17.837</b>	<b>20.350</b>	<b>23.040</b>	<b>27.260</b>	<b>29.316</b>	<b>31.957</b>	<b>33.859</b>	<b>35.889</b>

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

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

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

A Tabela 14 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social.

As primeiras dessas despesas são as 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-territórios<sup>83</sup>

**TABELA 14**  
PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE  
INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Programações	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
EPU - Poderes e civis	26.559	36.362	41.801	47.044	58.058	61.539	65.886	69.462	77.970
EPU - Militares <sup>(1)</sup>	14.303	20.054	22.352	24.797	28.893	31.849	35.157	17.336	19.125
EPU - Transferências	1.675	2.553	2.840	11.153	3.579	2.337	4.771	2.989	3.476
Outras transferências DF e ex-territórios	26	70	76	78	114	221	235	254	4.591
<b>Soma RPPS e militares</b>	<b>42.563</b>	<b>59.039</b>	<b>67.069</b>	<b>83.072</b>	<b>90.644</b>	<b>95.946</b>	<b>106.049</b>	<b>90.041</b>	<b>105.162</b>
Assistência ao servidor	716	1.108	1.207	1.519	2.321	2.519	2.865	3.200	3.427
Assistência ao militar	701	1.083	1.231	1.485	2.086	2.332	2.506	2.675	2.899
Outras programações estranhas	3.196	23	25	26	24	24	21	39	482
<b>Soma Outras Programações estranhas</b>	<b>4.613</b>	<b>2.214</b>	<b>2.463</b>	<b>3.030</b>	<b>4.431</b>	<b>4.875</b>	<b>5.392</b>	<b>5.914</b>	<b>6.808</b>
<b>Total Geral</b>	<b>47.176</b>	<b>61.253</b>	<b>69.532</b>	<b>86.102</b>	<b>95.075</b>	<b>100.821</b>	<b>111.441</b>	<b>95.955</b>	<b>111.970</b>

Fonte: Siga Brasil

Nota <sup>(1)</sup> A partir de 2016, os Encargos Previdenciários da União (EPU) em relação aos militares passaram a considerar apenas as Pensões. A remuneração de inatividade (soldo) vem sendo computado em conjunto com as despesas relativas aos militares ativos.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

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

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 Aeros, 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 15 apresenta esses dados. Eles são uma sistematização do mostrado nas Tabelas de 9 a 11.

83 Existem pagamentos relativos aos ex-territórios de RO, RR, AC e AP e do RJ. Essas despesas devem aumentar em função da promulgação da EC nº 98, de dezembro de 2017.

**TABELA 15**

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

Valores correntes, em R\$ milhões

		2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289.318	375.238	391.844	458.014	651.431	687.494	694.441	719.115	780.332	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	216.520	308.934	357.525	400.404	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190	
<b>Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)</b>		<b>72.798</b>	<b>66.303</b>	<b>34.319</b>	<b>57.610</b>	<b>78.871</b>	<b>57.575</b>	<b>13.653</b>	<b>-54.480</b>	<b>-56.858</b>	
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289.318	375.238	391.844	458.014	651.431	687.494	694.441	719.115	780.332	Governo retira R\$ 159 bilhões das receitas da Seguridade
	Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d)	-52.479	-63.804	-63.875	-74.960	-104.811	-112.278	-104.875	-144.600	-159.050	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e)	11.436	17.837	20.350	23.040	27.260	29.316	31.957	33.859	35.889	
	<b>Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e)</b>	<b>248.275</b>	<b>329.271</b>	<b>348.320</b>	<b>406.095</b>	<b>573.881</b>	<b>604.532</b>	<b>621.524</b>	<b>608.373</b>	<b>657.171</b>	
Governo Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	216.520	308.934	357.525	400.404	572.560	629.919	680.788	773.595	837.190	Governo acrescenta R\$ 111 bilhões em despesas na Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprio e outras) (g)	47.176	61.253	69.532	86.102	95.075	100.821	111.441	95.955	111.970	
	<b>Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g)</b>	<b>263.696</b>	<b>370.187</b>	<b>427.057</b>	<b>486.506</b>	<b>667.635</b>	<b>730.740</b>	<b>792.229</b>	<b>869.550</b>	<b>949.160</b>	
<b>Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h)</b>		<b>-15.421</b>	<b>-40.916</b>	<b>-78.737</b>	<b>-80.411</b>	<b>-93.754</b>	<b>-126.208</b>	<b>-170.705</b>	<b>-261.177</b>	<b>-291.989</b>	

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 Social<sup>84</sup>.

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



### 3. 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 transferências orçamentárias. Um sistema arquitetado para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como inscrito no Art. 194.

O texto determina que a Seguridade seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta; com repasses orçamentários e mediante recursos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos, o lucro das empresas, os importadores de bens e serviços e os salários dos 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 atividade<sup>85</sup>. 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. Tudo para proteger o financiamento desse sistema.

Não por acaso, a ANFIP e a Fundação ANFIP têm se somado ao conjunto da sociedade, em defesa da Seguridade Social e o seu modelo de financiamento, e se posicionam 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 16 apresenta dados relativos à arrecadação das contribuições sociais em relação ao PIB, distinguindo-se a contribuição previdenciária das demais.

<sup>85</sup> Os impostos não podem diferenciar a atividade do contribuinte, conforme art. 150, II, da CF/88.

**TABELA 16**

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM RELAÇÃO AO PIB

% 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	5,17
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	11,91	6,03	5,87
2013	11,90	5,95	5,95
2014	11,54	5,46	6,07
2015	11,20	5,32	5,88
2016	11,01	5,29	5,72
2017	11,48	5,77	5,71

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

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

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, deveriam 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 em contribuições sociais. Somou-se a isso, a extinção da CPMF em 2007, responsável pela grande diminuição da arrecadação da Seguridade 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 16, essas receitas caíram de 12,8%, em 2005, para 11,0%, em 2016. Em 2017, em proporção do PIB, as receitas de contribuições sociais representaram 11,5%. Vale lembrar que parte desse aumento está relacionado com reclassificações de receitas arrecadadas em exercícios anteriores, nos diversos programas de recuperação de dívidas tributárias. As receitas em contribuições previdenciárias que não foram objeto dessas reclassificações e estão submedidas aos efeitos ruinosos do alto desemprego, continuaram em queda, em um movimento constante desde 2014.

Até 2014, 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 no 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 e seus trabalhadores, 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\$ 23,8 bilhões, o que representou 6,7% da contribuição do segmento urbano. Em 2006<sup>86</sup>, esse valor era de R\$ 6,1 bilhões, representando 5,1%.

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.

Ressalte-se que ao contrário das renúncias associadas ao Simples, legalmente o processo de desoneração da folha de pagamentos não poderia resultar em perdas monetárias para o sistema previdenciário. Mensalmente, o Tesouro Nacional deveria repassar ao RGPS o correspondente às perdas. Mas, desde junho de 2017, a RFB interrompeu os cálculos das compensações. Assim, não há qualquer referência para essas perdas em um exercício onde o governo pretendia reduzir essas renúncias, mas as modificações legais pretendidas não foram aprovadas pelo Congresso.

Para a receita de 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, entre 2012 e 2015, somente para cobrir os repasses não realizados, foi preciso contabilizar mais R\$ 25,7 bilhões. Em 2016 e 2017, essas perdas não foram calculadas, seguramente em 2017 elas existem. E os repasses do Tesouro foram inferiores ao que determina a Lei.

Resultado desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2017 foram de R\$ 780,3 bilhões, um acréscimo de R\$ 61,2 bilhões em relação a 2016. Isto representou um crescimento de 3,6%, pouco superior à inflação do período.

A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somaram R\$ 753,3 bilhões, um aumento de 9,3% em relação ao exercício anterior.

Em 2017, as dificuldades na recuperação da economia e o agravamento do desemprego afetaram negativamente esses resultados. As receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 374,8 bilhões. Em 2016, foram R\$ 358,2 bilhões. O acréscimo ocorrido, de R\$ 16,4 bilhões, 4,6%.

Em relação à Cofins, à CSLL e ao PIS/Pasep, os valores de 2017, R\$ 373,7 bilhões, apresentam-se superiores aos de 2016, R\$ 326,7 bilhões. O aumento verificado de 14% não está relacionado à melhoria das condições econômicas ou às variações dos fatos geradores. A produção industrial, segundo o IBGE cresceu 2,2%; o índice de vendas de bens, 2,6%, mas as vendas de serviços caíram 3,4%. O aumento em 2017 pode ser creditado em parte à reclassificação, a valores recuperados em atrasados, ao aumento das alíquotas incidentes para as contribuições para o PIS e o Cofins sobre combustíveis.

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.

86 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.

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.

A Tabela 17 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais da Cofins, do PIS e da CSLL em diversos exercícios.

**TABELA 17**  
ARRECADAÇÃO, RECEITAS DE PARCELAMENTOS, JUROS, MULTAS, DÍVIDA ATIVA E  
RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Principal	130.702	189.387	187.260	223.556	300.238	304.390	309.361	321.168	352.768
Principal - Parcelamento	2.076	1.035	712	287	2.387	2.181	1.122	nd	nd
Juros e Multas	2.148	1.433	1.312	1.550	1.813	1.590	1.699	3.673	17.328
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	153	101	39	202	195	94	nd	nd
Dívida Ativa	241	1.027	1.713	610	7.127	1.335	663	1.004	1.831
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	220	141	45	1.005	972	467	nd	nd
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	139	122	59	183	167	96	871	1.726
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	33	21	7	79	59	29	nd	nd
<b>Soma da receita realizada</b>	<b>137.913</b>	<b>193.426</b>	<b>191.382</b>	<b>226.153</b>	<b>313.034</b>	<b>310.888</b>	<b>313.531</b>	<b>326.717</b>	<b>373.653</b>
<b>Renúncias</b>	<b>8.750</b>	<b>33.888</b>	<b>36.519</b>	<b>43.475</b>	<b>74.684</b>	<b>81.610</b>	<b>83.880</b>	<b>81.334</b>	<b>84.059</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>6,0</b>	<b>6,1</b>	<b>5,6</b>	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,3</b>	<b>5,2</b>	<b>5,1</b>	<b>5,4</b>
Soma receita parcelamentos	4.538	1.440	975	379	3.673	3.407	1.711	nd	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	17,5	19,1	19,2	23,9	26,3	26,8	24,9	22,5
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	6,2	5,7	5,8	5,9	5,4	5,2	5,2	5,7
<b>Soma receitas+renúncias(% do PIB)</b>	<b>6,8</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>6,8</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>

Cofins, PIS e CSLL

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 2015, apresentou dados desde 2013 e projeções para os exercícios de 2016 a 2018.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Segundo as informações da RFB, o aumento das receitas associadas a juros e multas está relacionado à Cobrança Administrativa Especial e ao Monitoramento dos Maiores Contribuintes, que resultou em uma arrecadação extra de R\$ 25,7 bilhões. Embora não tenha sido declarado que parcela desse montante esteja associada às contribuições sociais, essas medidas ajudam a explicar os altos valores consignados na Tabela 17 para juros e multas, sem qualquer paralelo nos anos anteriores.

Vale ressaltar que em 2016 e 2017 houve 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 demonstra seus efeitos, eles serão apontados. Em muitos casos, há perda direta de dados importantes e pode-se considerar que houve um menor grau de transparência com essas informações.

Pode-se acompanhar o efeito das renúncias concedidas ao longo dos diversos anos. Há um grande crescimento delas desde o início da crise, em 2008 e um grande salto de 2013 para 2014. Em 2017, o efeito dessas renúncias sobre a arrecadação, calculada pela soma de valores arrecadados e estimativas de renúncias, determinou que as receitas em relação ao PIB retrocedessem para níveis inferiores aos de 2013.

Os dados da Tabela 17 estão submetidos a muitas variáveis que dificultam o acompanhamento de uma série histórica. Mudanças no plano de contas que deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016, misturando-as na receita do principal; forte influência de receitas de parcelamentos e de um esforço fiscal de arrecadação, mudanças na legislação, enfim vários fatores não recorrentes.

Em relação às renúncias, em 2017, elas representaram 23% 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, com maiores renúncias e queda na economia, a arrecadação caiu de 5,9% do PIB em 2013, para 5,2%, em 2016.

A Tabela 17, por meio dos números de soma de renúncias e arrecadação em relação ao PIB, mostra como até 2013, as renúncias foram o principal fator a diminuir a arrecadação. A partir de 2014, a diminuição do crescimento e depois a recessão passaram a também influenciar negativamente a arrecadação.

Outro dado importante que a tabela permite acompanhar até 2015 é o pequeno efeito dos diversos parcelamentos sobre a arrecadação. Eles representam um comportamento indesejável da administração, leniente com a inadimplência e a sonegação e de baixo resultado fiscal. Resultam em uma arrecadação que em média representa menos de 2% do total dessas receitas.

Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941/2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário<sup>87</sup>. 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 12.973/2014). Em 2017, houve novos parcelamentos.

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 diminuiriam os lucros e os tributos a serem pagos. Ao reverterem em parte essas provisões (já que as condições diminuiriam 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 uma decadência quinquenal, a negação do contribuinte de suas obrigações tributárias pode passar a ser avaliada como um crime que compensa.

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

### 3.1. 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 das empresas. Com a desoneração da contribuição previdenciária sobre a folha de pagamentos, expressiva parcela de diversos segmentos vem se somar às micro e pequenas empresas numa situação em que mais um tributo, a contribuição patronal para a previdência, é calculado sobre o faturamento dessas empresas e não mais sobre a respectiva folha de pagamentos.

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

Neste capítulo, será analisado somente o comportamento da arrecadação das contribuições típicas que incidem sobre o faturamento das empresas: da Cofins e da contribuição para o PIS. A análise da contribuição previdenciária e dos impactos da desoneração da folha está no Capítulo 4.

Em 2017, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por quedas acentuadas na produção e venda de bens, que ocorreram desde 2014 e que a pequena recuperação de 2017 foi incapaz de devolver aos níveis anteriores, como mostrado no Gráfico 2. Os resultados da indústria, dos serviços e do comércio, medidos respectivamente pelos índices PMI, PMS e PMC do IBGE, apresentados em suas médias anuais, podem ser acompanhados pelos dados da Tabela 18.

**TABELA 18**  
MÉDIAS ANUAIS E VARIAÇÕES DOS ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (PMI),  
DE VOLUME DE SERVIÇOS (PMS) E DE VOLUME DE VENDAS (PMC)

	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
2017	87,2	89,1	86,9
<b>2017/2016 (%)</b>	<b>2,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>4,4</b>
2016/2015 (%)	-6,8	-5,3	-9,1
2015/2014 (%)	-8,2	-3,5	-8,4
2016/2014 (%)	-14,5	-8,6	-16,7
<b>2017/2014 (%)</b>	<b>-12,0</b>	<b>-11,0</b>	<b>-13,1</b>

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)

A economia em 2017, medida pela evolução dos índices de acompanhamento da produção industrial (PMI), do volume de serviços (PMS) e do volume das vendas do comércio ampliado (PMC), expressa uma pequena recuperação na indústria e no comércio, mas mantendo a queda para os serviços, que representam quase dois terços do PIB.

Para essas contribuições em 2017, o efeito das desonerações não foi tão significativo quanto nos anos anteriores. Mesmo porque na arrecadação do exercício há uma parcela significativa de receitas que resultam de fatos geradores ocorridos em anos anteriores.

### 3.1.1. 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 19 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 20,5% - quase o quádruplo. E continuou crescendo. Em 2013, já alcançava 27,5%, em 2014, 30,8%. A tendência atual é de queda, mas, no último triênio, sempre esteve acima de 30%.

A arrecadação total da Cofins em 2017 somou R\$ 235,8 bilhões. Houve um crescimento de R\$ 31 bilhões, 15% em relação a 2016, determinado pelos motivos já expostos.

**TABELA 19**

RECEITAS DA COFINS, EM VALORES CORRENTES, % DO PIB E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS,  
EM VALORES NOMINAIS E EM % DA RECEITA DA ARRECADAÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Principal	85.015	117.682	114.208	138.427	191.765	192.270	198.755	200.944	220.706
Principal - Parcelamentos	1.517	749	516	209	1.359	1.282	589	nd	nd
Juros e Multas - Principal	1.084	716	673	918	923	866	919	2.477	12.861
Juros e multas - Parcelamento	1.206	107	70	28	100	103	53	nd	nd
Dívida Ativa	145	592	1.123	372	4.421	621	196	573	964
Dívida Ativa - Juros e multas	163	77	63	38	104	87	53	685	1.228
Dívida Ativa - Parcelamento	178	149	93	28	693	643	335	nd	nd
DívidaAtiva-Jurosemultas-parcelamento	290	22	14	4	45	42	24	nd	nd
<b>Total Arrecadado</b>	<b>89.597</b>	<b>120.094</b>	<b>116.759</b>	<b>140.023</b>	<b>199.410</b>	<b>195.914</b>	<b>200.926</b>	<b>204.679</b>	<b>235.759</b>
<b>Renúncias</b>	<b>5.411</b>	<b>24.641</b>	<b>26.359</b>	<b>31.272</b>	<b>54.767</b>	<b>59.866</b>	<b>62.322</b>	<b>59.912</b>	<b>61.839</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>3,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>
Soma receita parcelamentos	3.190	1.028	693	269	2.197	2.070	1.002	nd	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	20,5	22,6	22,3	27,5	30,6	31,0	29,3	26,2
Soma da receita realizada (% PIB)	4,1	3,9	3,5	3,6	3,7	3,4	3,4	3,3	3,6
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>4,4</b>	<b>4,7</b>	<b>4,3</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>

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.

### 3.1.2. AS RECEITAS DO PIS

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

O processo mais significativo de desonerações também se deu a partir de 2004. Entre 2005 e 2008, as renúncias mais do que dobraram, de 6,0% para 15,9%. E, com a crise, entre 2008 e 2013, houve mais um crescimento. Aí, as renúncias chegaram a representar 21,3%. Em 2014, há um novo aumento dessas renúncias, que alcançaram 23,0%, representando quase um quarto da arrecadação do PIS. Em 2015, essas renúncias representaram 23,6% da arrecadação. Em 2016 e 2017, essa proporção vem decaindo; no último ano elas retrocederam para 19,8% dos valores arrecadados.

Esses números estão apresentados na Tabela 20. Note-se que em 2016 e 2017 há uma enorme restrição de informações, impedindo desagregar a receita realizada.

A arrecadação da Contribuição Social para o PIS foi de R\$ 62,2 bilhões em 2017, frente aos R\$ 53,9 bilhões de 2016. O crescimento foi de R\$ 8,3 bilhões, 15,5%. Essas receitas vêm se mantendo constantes em relação 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.

**TABELA 20**

RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, EM VALORES CORRENTES,  
EM % DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Principal	21.015	30.178	30.327	39.967	49.383	50.830	52.274	53.895	62.243
Principal - Parcelamentos	281	149	112	41	342	301	169	nd	nd
Juros e Multas - Principal	318	240	210	251	297	238	315	nd	nd
Juros e multas - Parcelamento	262	21	15	5	27	27	17	nd	nd
Dívida Ativa	44	177	310	93	795	171	69	nd	nd
Dívida Ativa - Juros e multas	42	39	27	9	183	177	78	nd	nd
Dívida Ativa - Parcelamento	50	22	25	10	32	32	18	nd	nd
DívidaAtiva-Jurosemultas-parcelamento	70	6	4	1	19	0	0	nd	nd
<b>Total Arrecadado</b>	<b>22.083</b>	<b>30.830</b>	<b>31.031</b>	<b>40.377</b>	<b>51.079</b>	<b>51.778</b>	<b>52.939</b>	<b>53.895</b>	<b>62.243</b>
<b>Renúncias</b>	<b>1.317</b>	<b>4.916</b>	<b>5.122</b>	<b>6.067</b>	<b>10.870</b>	<b>11.887</b>	<b>12.489</b>	<b>11.929</b>	<b>12.304</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>
Soma receita parcelamentos	664	197	156	57	421	360	203	nd	nd
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	15,9	16,5	15,0	21,3	23,0	23,6	22,1	19,8
Soma da receita realizada (% PIB)	1,0	1,0	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>

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.

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.

### 3.2. 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 13.169/2015, para ampliar a taxaço 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, a maioria do Congresso Nacional não concordava com essa medida. E, durante a tramitação da MP, essa ampliação tributária tornou-se apenas provisória, com vencimento ao final de 2018.

O texto aprovado determinou 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. Naquele ano, foram R\$ 68,1 bilhões. Uma elevação de 14,2% em relação a 2015.

Em 2017, foram arrecadados R\$ 75,7 bilhões, com destaques para os valores relacionados a juros e multas que, como discutido anteriormente, em parte foram arrecadados em exercícios anteriores e somente em 2017 reclassificados pela RFB.

Em relação estritamente aos valores de 2017, os números atendem ainda aos efeitos da diminuição dos lucros em decorrência da prolongada crise econômica, mas no fundamental há perdas na arrecadação relacionadas às entidades financeiras.

A Tabela 21 apresenta os dados relativos à arrecadação e renúncias da CSLL em diversos exercícios.

A Tabela também mostra como as renúncias cresceram em 2014, como vinha acontecendo desde 2005. Em 2016, embora o valor nominal dessas renúncias tenha aumentado, proporcionalmente elas caíram em quase todas as contribuições sociais.

A Tabela mostra também como esses valores arrecadados caem em proporção do PIB desde 2008, um efeito indesejável, pois trata-se de uma tributação direta, sobre lucros e ganhos financeiros.



**TABELA 21**

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

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Principal	24.671	41.527	42.725	45.162	59.090	61.289	58.332	66.329	69.820
Principal - Parcelamentos	278	137	84	38	686	598	364	nd	nd
Juros e Multas - Principal	746	478	429	381	593	486	465	1.196	4.466
Juros e multas - Parcelamento	269	25	15	6	75	65	24	nd	nd
Dívida Ativa	52	259	280	145	1.911	542	398	431	867
Dívida Ativa - Juros e multas	48	32	21	8	129	152	53	nd	nd
Dívida Ativa - Parcelamento	70	41	34	12	47	48	24	187	498
DívidaAtiva-Jurosemultas-parcelamento	98	5	3	1	15	17	5	nd	nd
<b>Total Arrecadado</b>	<b>26.232</b>	<b>42.502</b>	<b>43.592</b>	<b>45.754</b>	<b>62.545</b>	<b>63.197</b>	<b>59.665</b>	<b>68.143</b>	<b>75.651</b>
<b>Renúncias</b>	<b>2.022</b>	<b>4.332</b>	<b>5.038</b>	<b>6.137</b>	<b>9.046</b>	<b>9.857</b>	<b>9.070</b>	<b>9.493</b>	<b>9.917</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>
Soma receita parcelamentos	715	207	136	57	822	727	417	nd	nd
Renúncias (% da receita realizada)	7,7	10,2	11,6	13,4	14,5	15,6	15,2	13,9	13,1
Soma da receita realizada (% PIB)	1,2	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,0	1,1	1,2
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>

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.

### 3.3. 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. E, legalmente, os órgãos e entidades que participam exclusivamente do Orçamento da Seguridade Social possuem receitas próprias a eles vinculadas e assim integram esse Orçamento. Essas receitas derivam de atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, aluguéis e alienações), e doações específicas, entre outras.

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

Crédito Educativo), entre outros. Em junho de 2018, o governo editou a MP 841<sup>88</sup>, para consolidar a legislação de rateio dos recursos de loterias.

No conjunto, para a seguridade social destinou apenas valores ínfimos, com percentuais entre 1% e 17% da receita de cada uma das diversas modalidades. A MP inverteu o mandamento constitucional deslocando a maior parte dos recursos para as áreas de segurança pública. E ainda destinava todo o saldo financeiro desses recursos recolhidos e não gastos para amortização e pagamento de serviço da Dívida Pública Federal.

Em 2016, a receita de concurso de prognósticos arrecadou R\$ 4,6 bilhões, diminuindo 15,2% em relação a 2015. Em 2017, totalizou R\$ 4,9 bilhões.

A Tabela 22 apresenta esses números para diversos exercícios, em valores correntes.

## TABELA 22

### RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL, VALORES CORRENTES E EM % DO PIB

total geral	Valores correntes, em R\$ milhões									
	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	
<b>Grupos de arrecadação</b>										
Outras contribuições sociais <sup>(*)</sup>	30.699	3.053	2.498	3.148	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	
Recursos Próprios	10.961	13.031	13.556	14.161	14.877	18.469	20.039	26.418	23.638	
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.708	10.367	10.649	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223	
Recursos Próprios do MDS	97	161	217	374	340	327	220	231	222	
Recursos Próprios do MPS	268	467	103	68	1.324	341	502	885	1.056	
Recursos Próprios do MS	983	2.588	2.803	2.990	4.110	4.710	4.325	4.317	3.805	
Recursos Próprios da Seguridade					14	2	79	86	130	
Recursos Próprios dos HU	107	106	67	80	170	192	157	222	172	
Parcela dos Royalties para a Saúde	0	0	0	0	0	0	10	11	30	
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	324	385	447	520	553	670	1.268	1.305	
da Previdência Complementar	0	0	0	25	47	49	53	356	573	
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	324	385	422	473	504	617	911	732	
Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(1)</sup>	1.052	2.048	2.015	2.136	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047	
<b>Total geral</b>	<b>42.971</b>	<b>18.456</b>	<b>18.454</b>	<b>19.893</b>	<b>21.234</b>	<b>25.628</b>	<b>28.358</b>	<b>34.261</b>	<b>31.894</b>	
% PIB	1,98	0,59	0,55	0,51	0,40	0,44	0,47	0,55	0,49	

Fonte: Siga Brasil.

Nota: (\*) Para 2005, os valores da CPMF, extinta em 2007, estão incluídos em Outras contribuições sociais. <sup>(1)</sup> 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.

Além das contribuições sobre a receita de concurso de prognósticos, 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 taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social, cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Com-

88 Em julho, ainda estava em tramitação no Congresso Nacional, mas o governo já analisava a revogação da MP, não para devolver os recursos à seguridade, mas para evitar o desfinanciamento completo de segmentos como esporte e cultura, hoje grandes beneficiários das contribuições sociais sobre os concursos de prognósticos.

plementar – PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos às multas e aos juros decorrentes das ações de fiscalização.

As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização na Seguridade Social foram de R\$ 1,3 bilhão em 2017, um valor apenas 3% superior ao realizado em 2016. Como em 2016, uma parcela considerável desse valor está associada a pagamento de dívida ativa, juros e multas.

As taxas de fiscalização e as multas relativas à previdência complementar e regimes próprios somaram R\$ 573 milhões. No Ministério da Saúde, elas foram de R\$ 732 milhões. Em relação às taxas de fiscalização, houve uma grande queda. As de vigilância sanitária somaram R\$ 370 milhões; as de saúde complementar, R\$ 113 milhões. Mas as quedas foram compensadas com elevações das receitas de multas e juros.

Como recursos próprios decorrentes da prestação de seus serviços de saúde, estão incluídas as receitas dos hospitais universitários. Essa receita 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 a Análise da Seguridade Social as tem incluído no cômputo geral das despesas 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.

Também integram as receitas da Seguridade as parcelas de royalties que foram designadas para a saúde. A Lei nº 12.858/2013, 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 ser gasto 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. O valor dos royalties destinados à saúde ainda é pequeno. Mas deve aumentar com o decorrer dos anos<sup>89</sup>. Em janeiro de 2016, esses valores somaram R\$ 315 mil; e, dezembro, R\$ 953 mil. Ao longo de 2016, foram R\$ 11 milhões. Em 2017, essa mesma conta já totalizava R\$ 30 milhões, quase o triplo dos valores de 2016.

Antes mesmo que esses valores crescessem a EC nº 86/2015, que estabeleceu regras para a execução obrigatória das emendas parlamentares e alterou a metodologia de cálculo para a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, determinou em seu Art. 3º, que as parcelas da União oriundas da participação no resultado ou em royalties de petróleo e gás fossem computadas para o cumprimento do mínimo constitucional de recursos que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde.

Desta forma, essa parcela de 25% dos royalties que ficam com a União precisa ser alocada em saúde, não é mais um acréscimo à 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, simplesmente não foram utilizados. Em 2015, de R\$ 9,9 milhões arrecadados e vinculados à saúde, nenhum centavo foi aplicado. Em 2016, dos R\$ 11 milhões, apenas R\$ 230 mil foram aplicados e desses apenas R\$ 140 mil foram pagos. E, em 2017,

<sup>89</sup> Esses valores crescem com o desenvolvimento da produção dos poços envoltivos nesses contratos recentes e com o aumento dos valores dos royalties, em recuperação já em 2017.

dos R\$ 30 milhões arrecadados, nenhuma aplicação foi feita. Ao não serem utilizados, acabam destinados à produção de *superavits* primários ou, nos últimos exercícios, à redução de *deficit* fiscal.

As receitas próprias dos órgãos que executam programas da Seguridade totalizaram R\$ 23,6 bilhões, um valor inferior aos R\$ 26,6 bilhões de 2016. Esse resultado representou um decréscimo de 12%. Contribuíram para queda, a redução das receitas do FAT e do Ministério da Saúde.

No FAT, os recursos próprios somaram R\$ 18,2 bilhões, inferiores aos R\$ 20,7 bilhões de 2016, como resultado de menores rendimentos de remunerações financeiras das reservas do FAT junto ao BNDES e de outros depósitos bancários. Essa diminuição está relacionada com a queda nas taxas de juros e pela desvinculação efetivada pela DRU, nas receitas da contribuição para o PIS/PASEP, que reduz os valores repassados ao BNDES. No último biênio essa redução foi de 30%, resultando em menores quantitativos de valores de titularidade do FAT aplicados no BNDES e demais operadores financeiros.

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 DPVAT. Em 2017, esses valores foram respectivamente R\$ 0,6 bilhão e R\$ 3,1 bilhões. As receitas de ressarcimentos cresceram no exercício, mas as de participação no DPVAT foram R\$ 800 milhões inferiores. 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. Pela segunda fonte, metade dos valores cobrados dos proprietários de veículos a título do seguro obrigatório é destinado ao SUS para ressarcimento parcial de inúmeras despesas prestadas pelo SUS nos casos de acidentes de trânsito.

Em 2017, uma mudança administrativa transferiu para o âmbito do Ministério da Fazenda as secretarias relativas à previdência social e a de regimes próprios e para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, as tarefas relativas ao pagamento de benefícios e de atendimento aos segurados. Em atenção à série histórica, a Análise da Seguridade Social mantém a estrutura anterior, classificando receitas e despesas pelas suas unidades tradicionais, no que for possível. Para as receitas, as dificuldades foram menores.

Assim, no âmbito dos Ministérios que cuidam da Previdência Social, o conjunto das receitas associadas a essa prestação de serviços e de pagamento de benefícios foi de R\$ 1,1 bilhão. Em 2016, esses valores haviam sido de R\$ 0,9 bilhão. A principal parcela está associada aos recursos da cessão da folha de pagamento dos benefícios. Esses valores passaram de R\$ 0,7 bilhão em 2016 para R\$ 1,0 bilhão em 2017.

No Ministério do Desenvolvimento Social, as receitas são bem menores e totalizam R\$ 0,2 bilhão.

## 4. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E O MERCADO DE TRABALHO

### 4.1. A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

**N**os termos do texto original da Constituição Federal de 1988, o conjunto das contribuições sociais financiava indistintamente todos os programas e ações de saúde, previdência social e assistência social do Orçamento da Seguridade Social. Às receitas próprias e exclusivas desse Orçamento, se somavam outros recursos do Tesouro Nacional, sempre que necessário, para cobrir o conjunto dessas despesas e assegurar os direitos.

A reforma da previdência de 1998 alterou esse marco legal e determinou que as contribuições sobre a folha de pagamentos estivessem dedicadas exclusivamente ao pagamento dos benefícios do RGPS.

Muito embora possa parecer meritória, por defender a utilização exclusiva das contribuições sociais sobre a folha de pagamentos dos benefícios da Previdência Social, essa mudança foi erigida como instrumento de um novo conceito de *deficit* previdenciário, que passou a ser calculado pela diferença entre a arrecadação dessas contribuições e as despesas totais com benefícios.

Depois, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou um Fundo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – com a finalidade de prover recursos para o pagamento desses benefícios. Compõem as receitas desse Fundo, as contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea “a” do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição – que são as contribuições previdenciárias; e de muitas outras fontes, entre elas, os recursos provenientes do orçamento da União.

Portanto, pela LRF, os repasses orçamentários da União, sejam do Orçamento da Seguridade Social ou do Orçamento Fiscal, são fontes naturais de financiamento do RGPS. Em nada as alterações constitucionais ou as mudanças legislativas determinam que a avaliação da existência ou não de *deficit* seja feita utilizando-se as contribuições previdenciárias como fonte exclusiva de ingressos.

Foi exatamente essa vinculação (da EC nº 20/1998) que impediu a incidência da DRU sobre essa parcela importante do financiamento da Seguridade Social. A Comissão Mista de Orçamento, durante as votações da Lei Orçamentária de 2000, determinou a alteração da proposta enviada pelo Executivo para que não houvesse a incidência da DRU sobre essas contribuições. A decisão baseou-se na constitucionalização do uso exclusivo dos recursos das contribuições previdenciárias com os benefícios do RGPS.

Nem a EC nº 20/1998 (Reforma da Previdência), nem a LRF (ao criar o Fundo) desejava essa proteção em relação à DRU e esse resultado se deu ao arrepio da vontade governamental. Mas, o RGPS ganhou a proteção constitucional para a sua maior fonte de financiamento – as Contribuições Previdenciárias. E a Seguridade pode assim, contar com mais esses recursos que eram subtraídos da contribuição social mais volumosa (hoje o percentual desvinculado seria de 30%).

Ao fixarem equivocadamente o conceito do *deficit* nas receitas das contribuições previdenciárias, alimentam um cenário de crise da previdência a cada momento de queda dessa arrecadação. Em cada crise do mercado do trabalho, o aumento do desemprego e a precarização do trabalho resultam em perdas na arrecadação das contribuições previdenciárias e podem ser declaradas abertas as investidas pela perda de direitos.

Como essas receitas são sempre analisadas isoladamente das situações conjunturais do mercado de trabalho, a cada crise fabricada surge uma proposta para cortar direitos. Nem de longe são capazes de idealizar uma proposta que considere a recuperação da arrecadação. Em 2017, não foi diferente.

O discurso do deficit, que determina uma Previdência Social financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, ignora o aspecto tripartite de financiamento, onde o governo é parte. Esse caráter tripartite está previsto na Constituição<sup>90</sup>, quando determina haver, além da contribuição direta de empresas e segurados, um financiamento indireto de toda a sociedade. Essa participação somente é possível pela presença de outras fontes do orçamento público nos programas da Seguridade.

A Análise da Seguridade Social, diferentemente, avalia as receitas previdenciárias a partir do mercado de trabalho e da necessidade e efetividade das políticas públicas de geração de emprego e renda e de formalização e valorização do trabalho.

A Tabela 23 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS (Ministério do Trabalho), em uma comparação com os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, da População Economicamente Ativa – PEA, da População Ocupada – PO, de informalidade e do desemprego.

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

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, apenas 39% da população economicamente ativa estava registrada em ocupações formais. Entre os demais 61%, uma pequena parcela era simplesmente desempregada, uma imensa maioria estava ocupada trabalhando por conta própria, ou na informalidade. E um expressivo continente participava de ocupações não remuneradas de autoconsumo e autoprodução. A maior parte não possuía a proteção previdenciária e, portanto, também não tinha acesso ao serviço público de saúde.

---

90 Art. 195, caput

**TABELA 23**

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

	milhares			%		milhares		%	
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS)			PEA (PNAD)	PO (PNAD)	Desocupação		% PEA com emprego formal	% PO com emprego formal
	Total	Total, exceto adm. pública	% setor privado e estatais			peçoas	%		
1986	22.164	17.529	79,1	56.816	55.436	1.380	2,4	39,0	40,0
1993	23.165	19.026	82,1	70.965	66.570	4.396	6,2	32,6	34,8
2002	28.684	20.927	73,0	85.598	77.793	7.805	9,1	33,5	36,9
2011	46.311	35.844	77,4	100.223	93.724	6.499	6,5	46,2	49,4
2012 *	47.459	37.178	78,3	96.596	89.497	7.100	7,3	49,1	53,0
2013 *	48.948	38.278	78,2	97.733	90.764	6.969	7,1	50,1	53,9
2014 *	49.572	38.741	78,2	98.855	92.112	6.743	6,8	50,1	53,8
2015 *	48.061	37.380	77,8	100.728	92.142	8.585	8,5	47,7	52,2
2016 *	46.060	35.784	77,7	102.143	90.384	11.760	11,5	45,1	51,0
2017 *	nd	nd	nd	103.881	90.647	13.234	12,7	nd	nd
<b>Variações por Intervalo</b>									
1987-1993	1.001	1.498	149,6	14.149	11.134	3.015			
1994-2002	5.519	1.900	34,4	14.633	11.223	3.409			
2003-2011	17.627	14.917	84,6	14.625	15.931	-1.306			
2013-2014	2.113	1.563	74,0	2.259	2.616	-357			
2015-2016	-3.511	-2.957	84,2	3.289	-1.729	5.017			

Fonte: RAIS-MT e PNAD, PNAD-C, ambas do IBGE.

Nota: Considera-se Administração Pública a administração direta, autárquica e fundacional. Para 2017, ainda não há dados da RAIS. (\*) A partir de 2012, os dados são da PNAD-Contínua, em suas médias anuais. Em Variações por Intervalo, o ano de 2012 foi excluído para evitar comparações entre os dados da PNAD (mensurada em setembro) com os da PNAD-C (maior expressão territorial e média anual).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Essa situação, que já não era boa, piorou muito. Ao final de 1993, esse percentual de trabalhadores em ocupações formais caiu para 33%. Nesse intervalo, entre 1986 e 1993, enquanto a População Economicamente Ativa – PEA cresceu 14 milhões; a População Ocupada – PO, 11,1 milhões. Mas, a quantidade de empregos públicos e privados registrados aumentou apenas um milhão, menos de 10%. Isto representou um aumento dos desempregados, em 3 milhões. E cresceu em mais de dez milhões de pessoas a quantidade de trabalhadores informais, empregados sem carteira, pequenos empresários ou autônomos (registrados ou não), ou simplesmente em ocupações não remuneradas, produzindo para o autoconsumo ou a autoprodução.

Ao longo da segunda metade da década de 1990, avançou em muito o processo de precarização do trabalho. De 1994 a 2002, se a PEA cresceu outros 14,6 milhões; a PO, apenas 11,1 milhões, determinando mais três milhões de desocupados. A geração de novos postos formais apenas absorveu a metade da nova população ocupada, houve um crescimento de apenas 5,5 milhões de novos postos de trabalho formal. E, conforme mostra a Tabela 23, nesse intervalo temporal, o aumento de postos de trabalho em empresas públicas

foi de apenas 1,9 milhão<sup>91</sup>. De todas as formas de ocupação, o emprego formal é que tem maior vínculo com a previdência social. E, como era de se esperar, houve uma grande explosão da desproteção previdenciária e, por consequência, de problemas relacionados ao financiamento direto do sistema previdenciário.

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

Em meio a esse período, entre 1995 e 1998, tramitou a reforma previdenciária que resultou na EC nº 20, de 1998. Desconhecendo os problemas herdados da diminuição e da precarização do mercado de trabalho, os discursos sobre o *deficit* foram maiores e reformar a previdência passou a ser um imperativo. Vale lembrar que o Brasil enfrentava uma grande crise cambial em meio a uma avalanche resultante de vários desequilíbrios promovidos pela política econômica e estava prestes a firmar um novo acordo com o FMI e se submeter às metas e ajustes exigidos pelo Fundo.

Nesse cenário, onde entre 1993 e 1998, menos de um terço da população economicamente ativa participava do mercado de trabalho em empregos formais, públicos ou privados, as regras de financiamento e benefícios da previdência social e da previdência dos servidores públicos foram questionadas e alteradas. A reforma promoveu um ajuste pelo corte de direitos, não pela inclusão previdenciária ou por soluções no financiamento do sistema.

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 e falso *deficit* previdenciário.

Uma das consequências dessas políticas pode ser observada pelo 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. Em 2002, ao final desse período focado nas políticas neoliberais, esse conjunto, constituído por desempregados, informais e de ocupados não remunerados, atingia pouco mais de 2/3 da PEA. O emprego formal estava reduzido a 33,5% da PEA.

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

De 2003 a 2011, ainda com os dados da PNAD, a PEA cresceu 14,6 milhões; a PO, 15,9 milhões e o número de ocupações formais, 17,6 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 determinou um forte movimento de formalização do trabalho. Esse conjunto de indicadores foi resultado de políticas públicas que alteraram profundamente o mercado de trabalho, revertendo desemprego e informalidade.

91 Também em função das privatizações ocorridas na União, estados e municípios.



Em 2013 e 2014<sup>92</sup>, já com os dados da PNAD-C, mesmo com menores índices de crescimento da economia, o aumento da população ocupada superou ao da PEA e o desemprego continuou em queda. Mas, os números já indicavam o crescimento da informalidade. O aumento das médias anuais de PO medidas pela PNAD-C foi de 2,6 milhões e o crescimento dos postos de trabalhos registrados pela RAIS, ao final desses exercícios, foi menor (2,1 milhões).

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

A reversão desse quadro positivo começa em 2015. Os números daquele exercício espelham como as crises políticas e da economia determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Os números da RAIS mostram como caiu o quantitativo de trabalhadores registrados e com emprego ao final do exercício. O emprego formal, público e privado, diminuiu de 49,6 milhões para 48,1 milhões. Um milhão e meio de postos de trabalho com registro evaporaram. Menos pessoas registradas, em um ano em que a PEA cresceu 1,9 milhão de pessoas e a PO ficou estagnada. Simultaneamente, esses números significaram aumento do desemprego e da informalidade, respectivamente, de 1,8 milhão e 1,6 milhão.

Os números de 2016 foram ainda piores. Em um ano em que a PEA aumentou 1,4 milhão, dois milhões de postos formais de trabalho foram destruídos e a PO decresceu 1,8 milhão. Para 2017<sup>93</sup>, os dados mostram que o crescimento da PEA foi menor, de apenas 300 mil pessoas. Isto representa um aumento mais significativo das pessoas em situação de desalento, aquelas que sequer procuram ocupações. E, ainda assim, o desemprego médio anual foi de 1,4 milhão de pessoas a mais.

Esses números ajudam a compreender o comportamento da arrecadação previdenciária nos respectivos anos.

Os defensores da Previdência Social sempre lutaram contra o discurso do *deficit* previdenciário, associado à falência e incapacidade da previdência social. É um discurso que se presta a legitimar a inevitabilidade de mais reformas para supressão de direitos.

A falsidade desse discurso, que nunca é identificado com a realidade do mercado de trabalho que o constrói, 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 sobre terceirização e novas formas de contratação mais precárias do trabalho.

A ampliação da cobertura previdenciária é, antes de mais nada, um imperativo para tornar eficaz um dos direitos constitucionais de cidadania. E ainda há muito a ser feito. Uma parcela significativa, e infelizmente crescente, dos trabalhadores, inclusive empregados sem registro, ainda não contribui para a previdência, especialmente em alguns setores da economia, como comércio, serviços, construção civil e emprego do-

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

93 Ainda não foram divulgados os números da RAIS.

méstico. Se por um lado, a regularização dos microempreendedores e na economia familiar, buscou diminuir o quantitativo desses informais, a crise e a reforma trabalhista atuaram em sentido contrário.

## 4.2. É PRECISO EQUACIONAR O PROBLEMA DAS RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS

Em relação às renúncias, há pelo menos três pontos importantes nessa agenda: primeiro, a desoneração da folha de pagamentos, em segundo, as do SIMPLES, e em terceiro, as renúncias do setor agrícola. O maior problema, em todos os casos, é a sua real quantificação, elemento importante para a avaliação de seus resultados.

No caso do Simples, 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 parte do sistema e houve ainda o alargamento dos limites de faturamento. E, em 2016, foram aprovadas menores alíquotas, aumentando a renúncia.

Fruto dessas transformações na legislação do Simples, o quantitativo de empresas enquadradas no sistema e a renúncia têm crescido. Os números contidos na Tabela 24 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 12% em relação ao ano anterior e 150% em relação a 2010. Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas microempresas, mas a transferência de empresas de outros regimes de tributação que passam a poder optar pelo Simples, naturalmente em função de menores encargos tributários. Em 2016 e 2017, esse crescimento foi menor, muito em função da crise e do fechamento de diversos desses empreendimentos. Mesmo assim, no biênio aderiram 2 milhões de empresas, e ao final de 2017, havia 12,7 milhões de optantes do Simples.

Nesse cenário, as mudanças legislativas relativas à terceirização integral da mão de obra podem aumentar ainda mais o conjunto das renúncias previdenciárias associadas ao Simples, pela diminuição dos índices de contratação direta. E, na outra ponta da precarização, a reforma trabalhista, como discutido anteriormente, expandiu em muito as possibilidades de contratação de trabalhadores transformados em pessoas jurídicas – como o microempreendedor individual ou titular de empresa individual.

Como a Tabela 24 mostra, em relação ao Simples, 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.

O regime tributário do Simples foi criado para a simplificação do regime de tributação e de obrigações fiscais acessórias. Naturalmente, para responder ao princípio da capacidade contributiva tem que estabelecer níveis inferiores de tributação para as micro e pequenas empresas, permitindo a sua diferenciação frente as demais. Mas, ao longo das mudanças legislativas, perdeu adesão ao princípio da seletividade e passou a alcançar quase todos os segmentos econômicos. Esse alargamento permitiu a entrada no Simples de empresas que somente se prestam à terceirização de mão de obra, por exemplo. Em seu nascedouro, esse era um dos critérios que afastavam o enquadramento para evitar que a terceirização substituísse com tantas facilidades o emprego direito. Um dos elementos de análise das políticas públicas é a externalidade gerada. Neste aspecto, o Simples, que sempre foi um elemento importante para a formalização do emprego, passou também a ser um instrumento da sua precarização.

**TABELA 24**

NÚMERO DE EMPRESAS OPTANTES NO SIMPLES E A ARRECAÇÃO DE RECEITAS FEDERAIS DESSAS EMPRESAS E O NÚMERO DE MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS

R\$ milhões					
	Quantidadeempresas	% em relação ao ano anterior	Arrecadaçãodereceitas federais	% em relação ao ano anterior	Micro Empreendedor Individual
2010	4.340.122		26.698		760.089
2011	5.631.176	29,7	31.916	19,5	1.636.211
2012	7.074.520	25,6	35.258	10,5	2.623.917
2013	8.236.475	16,4	41.415	17,5	3.601.253
2014	9.513.065	15,5	47.342	14,3	4.578.429
2015	10.660.679	12,1	53.170	12,3	5.589.624
2016	11.588.281	8,7	54.446	2,4	6.537.580
2017	12.706.387	9,6	58.461	7,4	6.731.871

Fonte: RFB.

A desoneração da folha de pagamentos foi alterada em maio de 2018, e somente vai vigorar até 2020. Vários segmentos foram excluídos. Mas, ainda não há estudos para estabelecer quais serão os novos quantitativos de renúncias. Vale lembrar que a RFB não vem cumprindo a sua obrigação legal de publicar esses valores desde julho de 2017.

Até 2014, essa desoneração era provisória. Foi transformada em definitiva e a sua aplicação generalizada pelos mais diversos segmentos da economia. 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 - PL 863/2015, convertido na Lei nº 13.161/2015. 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, havia empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1,0%.

Em 2017, o governo em consonância com o seu discurso de combate às renúncias, editou a MP 774, que reordenava a contribuição previdenciária sobre o faturamento bruto, excluindo diversos segmentos dessa modalidade tributária e os devolvendo para a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos das empresas. Diante das mais diversas pressões do setor empresarial e repercussões no Congresso, e da incapacidade de fazer tramitar a Medida, a MP 774 foi revogada pela MP 794. A matéria voltou a tramitar sob a forma de projeto de lei<sup>94</sup>, sendo modificada e aprovada em 2018, dando origem à Lei nº 13.670/2018. O governo<sup>95</sup> pretendia que esse aumento fosse de R\$ 4,75 bilhões, em 2017 e de R\$ 12,55 bilhões, a partir de 2018. Mas, pelo menos dois pontos podem ser ressaltados: 1) o governo não alcançou o seu objetivo de reverter as receitas de contribuições previdenciárias ao longo de 2017; 2) os efeitos da mudança da legislação em 2018 estão sendo questionados judicialmente.

Os números relativos a essa renúncia em 2017 indicam que o Tesouro sonou valores ao repassar para as contas do RGPS a compensação pelos efeitos da desoneração da folha. Isto porque a última publicação da

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

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

RFB (é competência legal da RFB estimar o valor dessas renúncias) estima, que de janeiro a julho daquele ano, os valores envolvidos totalizavam R\$ 7,0 bilhões.

No mesmo período em 2016, os valores eram muito parecidos, R\$ 7,5 bilhões. Ao final de 2016, o Tesouro repassou R\$ 17,6 bilhões, ou seja, o valor correspondente a dezembro foi equivalente a 236% do apurado até julho, em função especialmente do repasse relativo ao 13º dos benefícios (as empresas que contribuem sobre o faturamento somente realizam 12 prestações anuais, uma para cada mês, as que contribuem sobre a folha recolhem praticamente em dobro ao final do exercício, pelo efeito do 13º).

Como a MP que reduziria essa renúncia não foi aprovada ao longo de 2017, deveria ser guardada a mesma proporção para o ressarcimento dos prejuízos causados ao RGPS. Assim, os valores a serem repassados deveriam ser da ordem de R\$ 16,6 bilhões. Mas, o governo repassou apenas R\$ 13,9 bilhões. Agiu como se a MP tivesse sido convertida em lei e produzindo os seus efeitos.

Assim os valores das contribuições previdenciárias em 2017 estão inferiores porque não houve um integral ressarcimento dos efeitos da desoneração da folha. A ANFIP ainda não realizou estudos para aquilatar esse prejuízo. Mas, irá incorporar esses valores nas próximas edições da Análise da Seguridade Social.

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 para o conjunto das empresas optantes. Como a alíquota sobre o faturamento é menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal sobre a folha deixou de ser uma redução do custo de contratação e passou a ser um grande benefício às empresas. E, quando esse subsídio não é integralmente coberto pelo Tesouro Nacional, há diminuição das contribuições previdenciárias e, conseqüentemente, perda de recursos para o financiamento da Seguridade Social.

Desonerar folha é uma antiga reivindicação dos trabalhadores e dos mais diversos segmentos econômicos. Significa reduzir o custo do trabalho sem reduzir os salários. Além dos impostos e contribuições sociais, há muitos outros penduricalhos calculados sobre a folha de pagamento de salários e remunerações. Somente de parcelas (contribuições para-fiscais) para o Sistema S em 2017, foram repassados R\$ 39,5 bilhões, o que representou 10,5% da arrecadação previdenciária líquida. Em 2004, essa proporção era de 7,8%. Esse crescimento decorre da ampliação das entidades do sistema S, mas principalmente do efeito combinado de muitas renúncias que atuam sobre o valor das contribuições previdenciárias e poupam os valores dos repasses a terceiros.

As mudanças em relação à desoneração da folha ocorridas desde 2015 estão associadas ao processo de ajuste fiscal. O governo não se opõe a esse modelo de renúncia exclusivamente em decorrência dos valores envolvidos. Há renúncias previdenciárias muito mais dispendiosas. A desoneração da folha tem uma diferença particular em relação às demais. O Tesouro Nacional é obrigado legalmente a cobrir as perdas financeiras que ela provoca. Esse aspecto positivo em relação à desoneração da folha precisa ser discutido em relação à desoneração do Simples, muito maior e que hoje envolve empresas não tão pequenas assim. Inadmissível que sejam feitas reformas para cortar direitos enquanto ampliam os subsídios dados a empresas com maior capacidade econômica.

É muito importante ressaltar que a opção por efetivar a contribuição patronal sobre o lucro ou o faturamento das empresas não pode ser descartada. Alargar o espectro de tributação, levando para a previdência social o modelo tributário existente para a seguridade social pode ser uma alternativa para assegurar financiamento diante de inovações tecnológicas. Nas grandes empresas há hoje duas grandes tendências, a

automação e a terceirização, incluída aí a pejetização. A folha de pagamentos tende a se inferiorizar frente à capacidade econômica, ao faturamento e ao lucro dessas empresas. Vale lembrar ainda a situação das empresas agropecuárias, inclusive da indústria alimentícia, que não estão tributadas para a previdência social. É preciso instituir uma alíquota excedente na CSLL dessas empresas para fazer face a esse encargo patronal.

Estabelecer contribuições alterativas não pode significar a desoneração das empresas, como foi praticado no caso da desoneração da folha. A alteração do fato gerador não pode resultar em um gasto tributário, em uma renúncia. Trata-se apenas de uma adequação a novos horizontes econômicos. Não construir essas alternativas tributárias que reequilibrem as contas da previdência e da Seguridade Social é disfarçar o eterno jogo das reformas pelo corte de direitos.

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

Nos dez anos que antecederam 2015, as contribuições previdenciárias cresceram acima da inflação, apresentando um aumento real que superou o crescimento real do PIB do período. De 2005 a 2014, essa arrecadação passou de 5,0% para 6,1% do PIB (vide Tabela 11). Esse resultado decorre de evoluções positivas do mercado de trabalho, onde o emprego formal cresceu em quantidade de postos e na renda. Como essa forma de ocupação cresceu em relação às demais, o emprego formal como proporção do total de pessoas ocupadas passou de 37% para 54%, como mostrado na Tabela 23.

Em 2000, a RAIS indicava a existência de 26,2 milhões de postos de trabalho ativos ao final do exercício. Os números relativos ao final de 2017 devem chegar em 46 milhões, um aumento de 75%. A Tabela 25 mostra como foi esse comportamento ao longo desse período. Para aumentar esse quantitativo em quase 20 milhões, o emprego nos setores público (inclui vínculos estatutários e de militares) e privado (somente relações de emprego) cresceu a uma média de 3,4% ao ano. A economia, nesse mesmo período variou 48%, uma média anual de 2,3%. Essa diferença pode ser explicada pela ação de um conjunto de políticas públicas que valorizaram a formalização dos empregos e das empresas.

Merece destaque o volume de contratações realizadas no quadriênio 2004 a 2007, quando os vínculos registrados na RAIS passaram de 29,5 milhões para 37,6 milhões, originando uma variação positiva de 8,1 milhões de novos postos de trabalho formal. Nesse período, o quantitativo de emprego registrado que permaneceu ativo ao final de cada ano cresceu a uma taxa anual de 6,2% e a arrecadação previdenciária passou de R\$ 93 bilhões<sup>96</sup> para R\$ 140,5 bilhões, um aumento de 34%. No mesmo período, as despesas com pagamento de benefícios aumentaram menos, 31,9%. Esse foi um importante motivo para as conclusões do Fórum Nacional de Previdência (encerrado em 2007), que afastou as propostas de uma reforma previdenciária para o regime geral.

96 Resultado do RGPS 2004, MPS

**TABELA 25**

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

Variações acumuladas por intervalo	milhões		%
	CAGED	RAIS	
	Saldo de contratações e demissões	Vínculos ativos ao final de cada exercício	Média Anual de variação da RAIS
De 2001 a 2017 <sup>(*)</sup>	17.145	19.806	3,36
De 2004 a 2007	6.840	8.063	6,22
De 2008 a 2014	10.719	11.964	4,02
De 2015 a 2017	-2.859	-3.537	-2,44

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Notas: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo. (\*) Os números da RAIS para 2017 são estimados com base nas variações do CAGED.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

Depois da crise de 2008-2009, a economia cresceu menos, e ainda assim, os empregos formais aumentaram a uma taxa anual de 4,0%. Muito grande para um período em que a economia no resto do mundo gerava desempregos aos milhões. A partir de 2015, os problemas políticos e econômicos chegaram ao mundo do trabalho. Para esse triênio, a RAIS deve retratar uma diminuição superior a 2 milhões de postos de trabalho formal. São números que impactam diretamente a arrecadação previdenciária e vários direitos da cidadania.

Outra variável importante para a arrecadação previdenciária está relacionada à renda do trabalho, especialmente a do empregado com carteira assinada no setor privado. São os dados mostrados no Gráfico 5.

Nas regiões metropolitanas, os dados apontam para variações positivas até o final de 2014, com dados da Pesquisa Mensal de Emprego - PME. Nesse período, a remuneração média real, habitual, do trabalhador cresceu. Em 2005, essa média foi de R\$ 1.898; em 2014, era de R\$ 2.280. Esse crescimento real da renda de 20,1% em efeito combinado com o aumento de 64% quantitativos de postos de trabalho formal no setor privado (vide Tabela 23) promoveu a recuperação da receita previdenciária.

O Gráfico 5 mostra como, de 2004 a 2014, os números do mercado de trabalho se alteraram favoravelmente em relação à renda do trabalho. Efeito direto de expansão do emprego formal, redução gradual do desemprego e política de aumentos reais para o salário mínimo.

Pelas razões inversas, a queda do emprego a partir de 2015, determinou a diminuição da renda do trabalho no período, como retratam os números da PME<sup>97</sup> (antiga) do IBGE, mostrados no Gráfico 5. Hoje, em substituição à PME e à PNAD, há dados nacionais, com maior periodicidade<sup>98</sup>, consolidados na PNAD-Contínua (desde 2012). O universo de pesquisa é nacional<sup>99</sup> e apuração é mensal, mas para obter maior confiabilidade, utilizam-se os dados acumulados trimestralmente.

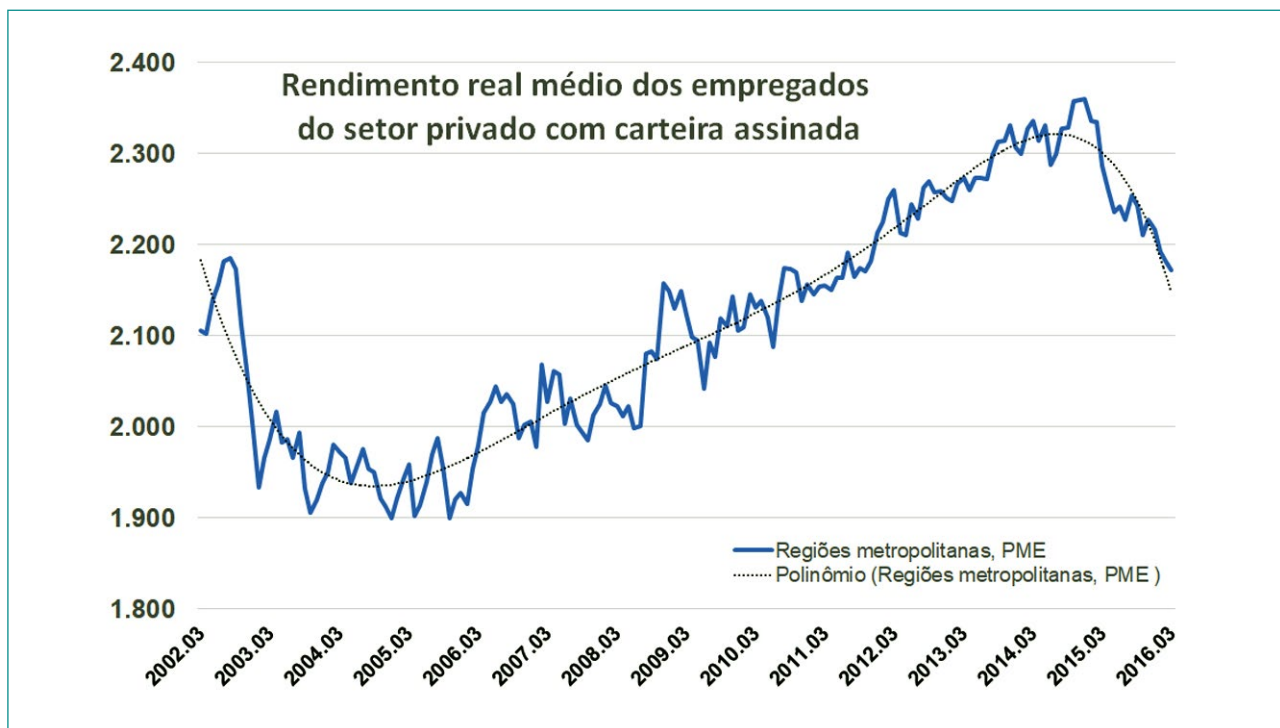
97 A PME acompanhava, até o 1º trimestre de 2016, a situação do trabalho nas seis principais regiões metropolitanas – São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte. São números relevantes porque retratam regiões polos. Esses dados são comparáveis apenas a partir de 2002, quando o país começou uma nova metodologia de tratamento das informações, atendendo aos critérios internacionais.

98 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.

99 Com a PNAD-C, a pesquisa abrange 3500 municípios de todos os estados; pela PNAD apenas 9 regiões metropolitanas e, pela PME, apenas 6 regiões metropolitanas.

**GRÁFICO 5**

REMUNERAÇÃO REAL MÉDIA DO TRABALHO DAS PESSOAS EMPREGADAS NO SETOR PRIVADO,  
COM CARTEIRA ASSINADA, REGIÕES METROPOLITANAS



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

Nota: Em valores reais de dezembro de 2017 (INPC)

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela 26 mostra os dados da ocupação e do emprego, da PNAD-C, com destaques para o trabalhador com carteira assinada no setor privado, os que mais contribuem para o RGPS e os subocupados por insuficiência de jornada de trabalho.

Para o período de 2012 a 2016, comum nas duas séries, os números da PNAD-C apresentam uma tendência análoga aos mostrados pela PME. De 2012 até 2014, há um cenário favorável para o mercado de trabalho. Nesse período, enquanto a PO cresceu 2,6 milhões (2,9%), o total de desocupados foi diminuído em 400 mil pessoas (-5,0%); assim a taxa de desocupação foi de 7,3% para 6,8%. O aumento da ocupação deu-se privilegiando o emprego formal; o crescimento da PO (2,6 milhões) quase que integralmente absorvido pelo crescimento do emprego com carteira no setor privado (2,3 milhões) e dos servidores públicos (0,2 milhão), ambos registrados. O crescimento do empregado com carteira no setor privado de 6,7% superou em mais do que o dobro da variação da ocupação (2,9%).

Assim, o conjunto dos trabalhadores ocupados que contribuíam para a previdência social (em qualquer ocupação e para qualquer regime previdenciário) aumentou de 55,3 milhões para 59,5 milhões, crescendo em mais de 4 milhões de trabalhadores, superando em muito o aumento da PO (2,6 milhões). Como a ocupação no setor público ficou praticamente estável no triênio (aumentou apenas

2,4%), a imensa maioria do crescimento de trabalhadores contribuintes para a previdência pode ser relacionada com o setor privado e, portanto, associada como um dos fatores que determinou uma maior arrecadação para o RGPS.

**TABELA 26**

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

Indicadores	Estimativa						Variação (%)		
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2014	2014-2017	
População total	198.655	200.448	202.187	203.871	205.500	207.075	1,8	2,4	
População em idade ativa (+14 anos)	157.267	159.511	162.029	164.344	166.371	168.362	3,0	3,9	
População Ocupada	89.497	90.764	92.112	92.142	90.384	90.647	2,9	-1,6	
População desocupada	7.100	6.969	6.743	8.585	11.760	13.234	-5,0	96,2	
% desocupação	7,3	7,1	6,8	8,5	11,5	12,7	-7,2	86,8	
Empregado no setor privado <sup>1</sup>	Total	45.392	46.188	46.987	45.780	44.440	44.047	3,5	-6,3
	Com carteira	34.308	35.353	36.610	35.699	34.293	33.340	6,7	-8,9
	Sem carteira	11.084	10.835	10.378	10.081	10.147	10.707	-6,4	3,2
Trabalhador doméstico	6.136	5.986	5.973	6.078	6.170	6.177	-2,6	3,4	
Empregado no setor público <sup>2</sup>	11.173	11.174	11.438	11.418	11.214	11.283	2,4	-1,4	
Empregador	3.556	3.730	3.787	4.022	3.915	4.243	6,5	12,1	
Conta própria	20.449	20.897	21.305	22.246	22.523	22.683	4,2	6,5	
Trabalhador familiar auxiliar	2.791	2.789	2.623	2.600	2.122	2.214	-6,0	-15,6	
Contribuintes para a previdência <sup>3</sup>	quantitativo	55.338	57.089	59.464	59.921	59.210	58.114	7,5	-2,3
	% sobre ocupados	61,8	62,9	64,6	65,0	65,5	64,1	4,4	-0,7
Trabalho precário <sup>4</sup>		34.324	34.522	34.306	34.927	34.793	35.604	-0,1	3,8
Subocupados por insuficiência de horas trabalhadas <sup>5</sup>	quantitativo	6.044	5.034	4.544	4.930	4.775	5.957	-24,8	31,1
	% sobre ocupados	6,8	5,5	4,9	5,4	5,3	6,6	-27,0	33,2

Fonte: IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2017 - Brasil

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

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP

Outro elemento que confirma esse aumento da formalização do trabalho, a melhoria da renda e ainda revela o grau de satisfação dos trabalhadores ocupados é o total de trabalhadores que o IBGE considera como subocupados por insuficiência de horas trabalhadas. São aqueles que, estando ocupados, sob as mais diversas formas, trabalhando menos de 40 horas semanais, procuram novas ocupações para complementar a sua jornada e a sua renda. Esse quantitativo, em 2012, era de 6,0 milhões e, em 2014, 4,9 milhões, ou seja, caiu em 1,5 milhão de trabalhadores. Esse é um dado relevante para analisar grandezas como os níveis de ocupação e desocupação, porque, vale lembrar, para o IBGE, trabalhador ocupado é aquele que trabalha pelo



menos uma hora por semana, sendo retribuído em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, treinamento etc.). Com essas definições de jornadas e formas de retribuição pelo trabalho, estar simplesmente ocupado pode não assegurar renda para subsistência.

A redução ocorrida na subutilização dos trabalhadores representa, sob as mais diversas formas, melhorias no mercado de trabalho, um aumento das jornadas semanais (só entram nessa conta os que trabalham menos de 40 horas por semana) ou um aumento da renda, que torne satisfatória a retribuição recebida pela jornada.

O período subsequente, de 2015 a 2017, apresentou dados com tendências opostas. A PO decresceu em 1,5 milhão e os desempregados aumentaram dos 6,7 milhões, de 2014, para 13,2 milhões, quase dobraram (+96%). O emprego com carteira ficou mais restrito. Foram perdidos 2,4 milhões desses postos, e o quantitativo de empregos no setor com carteira retrocedeu a números inferiores aos de 2012.

Os poucos que conseguiram colocações foram engrossar as fileiras dos empregados sem carteira (+626 mil) ou dos que trabalham por conta própria (+856 mil). Entre o conjunto dos trabalhadores ocupados, cresceu o quantitativo em jornadas menores ou sub-remuneradas. Segundo o IBGE, a parcela de trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas, que era de 4,5 milhões em 2014, foi de 6,0 milhões em 2017. Mas, a maior dos trabalhadores se somou ao enorme quantitativo de desocupados, que cresceu 4,6 milhões no período.

A melhoria dos indicadores verificados entre 2012 e 2014 foi praticamente anulada entre 2015 e 2017. Portanto, não se pode estranhar a recente queda da arrecadação da previdência. Independentemente do comportamento do conjunto das renúncias no período, desde 2015, o mercado de trabalho vem diminuindo em seus níveis de ocupação, o seu grau de formalidade e forçando a redução da retribuição pelo trabalho.

Como mostrado no Gráfico 5, entre 2004 e 2014, a remuneração dos trabalhadores empregados com carteira assinada, principal referência para a contribuição previdenciária, passou de R\$ 2.000 para quase R\$ 2.328<sup>100</sup>, houve o aumento real de 16,4%. E, como o número de vínculos aumentou 63%<sup>101</sup> no período, a arrecadação previdenciária respondeu positivamente.

Esses resultados decorreram da política de concessão de reajustes reais para o salário mínimo e de menores índices de desemprego, favorecidos pela expansão da economia. A partir de 2015, sem reajustes reais para o salário mínimo e com explosão do desemprego, a renda do trabalho decresce.

Pelos dados da PNAD-C, como mostrado na Tabela 27, a remuneração média real dos trabalhadores do setor privado com carteira assinada cresceu 3,5% entre 2012 e 2014. Para o período subsequente, de 2014 a 2017, o aumento foi bem menor, de 1,6%. Mas, como foi visto na Tabela 23, o quantitativo de trabalhadores com essa ocupação reduziu 8,9%. O efeito combinado dessas variações é amplamente prejudicial à arrecadação previdenciária.

Outro dado importante revelado pela PNAD-C é a diferença de remuneração entre os diversos tipos de ocupação. Em 2017, por exemplo, se, em média, o empregado com carteira assinada recebeu R\$ 2.059, o empregado sem carteira, ficou com 60% desse valor, R\$ 1.234.

100 Valores médios anuais.

101 Dados da RAIS, em vínculos ativos ao final do período.

**TABELA 27****RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL, POR MÊS, DO EMPREGADO, COM E SEM CARTEIRA, DO TRABALHADOR POR CONTA PRÓPRIA E A MASSA SALARIAL DOS EMPREGADOS**

Valores constantes (IPCA de dez/2017), R\$

Indicadores		Estimativa <sup>(1)</sup>						Variação (%)	
		2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2014	2014-2017
Empregado no setor privado <sup>2</sup>	Com carteira	1.959	2.007	2.027	2.035	2.009	2.059	3,5	1,6
	Sem carteira	1.197	1.230	1.238	1.229	1.221	1.234	3,4	-0,3
Conta própria		1.588	1.654	1.684	1.627	1.571	1.562	6,1	-7,2
Proporção entre remuneração do empregado com e sem carteira (%)		61,1	61,3	61,1	60,4	60,8	59,9	0,0	-1,9
Massa de rendimento do trabalho pelas pessoas ocupadas como Empregado <sup>3</sup> (R\$ mil)		120.747	125.528	129.805	127.936	124.210	125.569	7,5	-3,3

Fonte: IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2017 - Brasil

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

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP

Ao longo desse processo, muitos trabalhadores, para se manterem ocupados ou para enfrentarem o longo período de desemprego, foram obrigados a atuar por conta própria, em ocupações menos protegidas, menos qualificadas e com menores remunerações. É preciso ressaltar que a ocupação por conta própria não é necessariamente fruto do empreendedorismo. Dados do Dieese<sup>102</sup>, a partir dos microdados da PNAD-C, indicam que resultam de uma grande precarização, uma alternativa à falta de outras rendas do trabalho.

Caracterizam essa última corrida às ocupações por conta própria (desde 2015) o aumento da precarização e a redução da renda.

Entre os que trabalhavam por conta própria há menos de dois anos, 61% não tinham CNPJ (nem como microempreendedor individual) nem contribuía para a Previdência Social. Para os trabalhadores que estavam nessa posição há mais tempo, esse percentual era menor, menos de 9% possuíam CNPJ e contribuía para a Previdência (situação em que se enquadra o microempreendedor individual, por exemplo); apenas 10% contribuía com a Previdência, ainda que sem CNPJ. Os trabalhadores que estavam nessa condição há mais de dois anos, também enfrentavam condições um pouco menos precárias.

Uma parcela desses trabalhadores por conta própria atua nos segmentos de transporte, especialmente sob a forma de Uber, e de alimentação (na venda de lanches e comidas como ambulantes). Somente no Uber<sup>103</sup>, há, segundo a empresa, 500 mil trabalhadores atuando como motoristas sob essa bandeira. Um ano antes, eram 50 mil.

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

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

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

Ao publicar os dados da PNAD-C relativa ao mês de junho de 2018, o IBGE detalhou o quadro da informalidade do mercado de trabalho brasileiro. E, a despeito do discurso de recuperação da economia, de melhorias nos níveis de ocupação, o retrato preocupa.

Os números de junho de 2018, para o emprego, são piores. Ao longo desses 12 meses, a quantidade de empregos com carteira diminuiu. São 500 mil a menos. Entre os trabalhadores ocupados sob a forma de emprego cresce a quantidade dos sem carteira. Assim, a desproteção avança. Em meados de 2017, 24% não possuía a carteira de trabalho. Agora eles são 25%. Uma variação significativa para apenas 12 meses.

Para os trabalhadores domésticos, a situação ainda é pior. Se em junho de 2017, 69% deles não era registrado, agora esse contingente já soma 71%.

A falta de carteira para esses empregados, além da ausência de um conjunto muito extenso de direitos, inclusive o acesso à previdência, resulta em uma retribuição pelo trabalho bem menor. Em média, o empregado sem carteira ganha 63% dos que estão registrados. Essa disparidade para o trabalhador doméstico, também na casa de 60%, determina uma renumeração inferior ao salário mínimo para os informais. Em junho de 2018, esse conjunto, basicamente formado por mulheres negras, ganhou R\$ 730!

Impulsionado pela reforma trabalhista e facilitado pelas novas regras de terceirização de mão de obra, cresce também o número de trabalhadores transformados em empregadores<sup>104</sup>. Como mostrou a Tabela 26, em 2012, essa categoria de ocupação possuía 3,5 milhões de pessoas (dados da PNAD-C). Em junho de 2018, já eram 4,4 milhões. Desses, 79% possuem registros e, portanto, podem registrar os seus empregados. Há um ano eram 80%. Vale lembrar que, na média de 2016, eram 83%.

A face mais cruel da informalidade pode ser vista pelos trabalhadores por conta própria. Expulsos do mercado formal de trabalho, a alternativa pela sobrevivência é muito precária. Ganhando pouco mais da metade do empregado com carteira (R\$ 1.264, contra R\$ 2.100), muitas vezes não há renda sequer para pagar as contribuições do microempreendedor individual. Mais de 80% desses trabalhadores que atuam por conta própria, na média de 2016, eram totalmente informais. E esse número aumentou em 2017 para 82% e se manteve estável em junho de 2018 (81%).

No conjunto dos trabalhadores ocupados, o IBGE estima que 44%, não possuem qualquer registro. São empregados sem carteira e empresários sem CNPJ. Esses números estão detalhados na Tabela 28.

O atual ritmo de recuperação da economia não equaciona os problemas de previdência social, não privilegia o emprego formal, base do financiamento do RGPS, nem a formalização das empresas, favorece a terceirização e a informalidade.

É nesse cenário e com esse horizonte que deve ser analisada a receita de contribuições previdenciárias.

104 Pelas definições da PNAD, empregador é a pessoa que trabalhava explorando o seu próprio empreendimento, com pelo menos um empregado.

**TABELA 28**

PESSOAS OCUPADAS COMO EMPREGADO, EMPREGADO DOMÉSTICO, SERVIDOR PÚBLICO, EMPREGADOR E TRABALHADOR QUE ATUA POR CONTA PRÓPRIA, FORMAIS E INFORMAIS E SUAS REMUNERAÇÕES

Ocupadas por posição na ocupação (*)	milhares de pessoas			Valores constantes		
	Ocupação (*)			Remuneração (*)		
	2º Trim 2017	1º Trim 2018	2º Trim 2018	2º Trim 2017	1º Trim 2018	2º Trim 2018
<b>Empregado</b>	61.357	61.046	61.664	2.066	2.086	2.095
Setor privado <sup>(1)</sup>	43.954	43.626	43.823	1.890	1.887	1.903
Com carteira	33.331	32.913	32.834	2.095	2.096	2.099
Sem carteira	10.623	10.713	10.989	1.243	1.244	1.313
<b>Proporção sem carteira (%)</b>	24,2	24,6	25,1	59,3	59,4	62,6
<b>Trabalhador doméstico</b>	6.104	6.203	6.231	871	890	873
Com carteira	1.866	1.860	1.835	1.210	1.251	1.212
Sem carteira	4.238	4.343	4.396	721	735	730
<b>Proporção sem carteira (%)</b>	69,4	70,0	70,6	59,6	58,8	60,2
<b>Setor público</b>	11.299	11.217	11.609	3.396	3.523	3.476
Com carteira	1.228	1.175	1.294	3.320	3.661	3.659
Militar e funcionário público estatutário	7.729	7.858	7.843	3.902	3.965	3.965
Sem carteira	2.342	2.183	2.472	1.754	1.837	1.812
<b>Empregador</b>	4.191	4.363	4.367	5.573	5.402	5.319
Com CNPJ	3.367	3.466	3.455	6.132	6.031	5.901
Sem CNPJ	825	897	911	3.293	2.973	3.112
<b>Proporção com registro (%)</b>	80,3	79,4	79,1	53,7	49,3	52,7
<b>Conta própria</b>	22.509	22.951	23.064	1.587	1.611	1.610
Com CNPJ	4.134	4.372	4.443	2.990	3.087	3.060
Sem CNPJ	18.374	18.579	18.621	1.271	1.264	1.264
<b>Proporção sem registro (%)</b>	81,6	81,0	80,7	42,5	40,9	41,3
<b>Trabalhador familiar auxiliar</b>	2.179	2.221	2.143			
<b>Soma ocupados <sup>(1)</sup></b>	90.236	90.581	91.238	2.059	2.074	2.076
Com registro formal (carteira ou CNPJ)	51.655	51.644	51.704	2.697	2.734	2.726
Sem registro formal (carteira ou CNPJ)	38.581	38.936	39.532	1.204	1.199	1.227
<b>Proporção com registro (%)</b>	57,2	57,0	56,7	44,6	43,9	45,0
<b>Remuneração do trabalho todas as ocupações</b>				2.174	2.192	2.198

Fonte: IBGE PNAD Contínua. Publicação do 2º trimestre de 2018

Notas: <sup>(1)</sup> Os dados de ocupação e de remuneração referem-se apenas à ocupação principal. A comparação entre as remunerações das pessoas formalmente registradas (Carteira de trabalho ou CNPJ) é calculada pela proporção entre a remuneração dos informais frente a dos formais. A remuneração está em valores constantes de maio de 2018, indexada pelo IPCA. <sup>(2)</sup> Inclui empresas públicas.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A Tabela 29 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005. Até 2015, os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais. Neste último grupo, estão incluídas receitas como a compensação do Tesouro Nacional

pela renúncia associada à desoneração da folha de pagamentos das empresas e outras formas de arrecadação que não permitem distinguir quais parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como subrogação, reclamatórias trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc.

**TABELA 29**  
ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Contribuição dos segurados</b>	<b>22.738</b>	<b>35.185</b>	<b>39.559</b>	<b>46.190</b>	<b>63.151</b>	<b>69.230</b>	<b>69.367</b>	<b>314.539</b>	<b>334.695</b>
contribuinte assalariado	20.005	31.910	36.038	42.304	55.536	60.698	60.232		
contribuinte individual	2.177	2.629	2.853	3.153	6.198	6.977	7.487		
contribuinte facultativo	550	640	663	727	1.409	1.548	1.640		
segurado especial	6	6	6	7	8	7	8		
<b>Contribuição patronal</b>	<b>63.586</b>	<b>98.080</b>	<b>110.058</b>	<b>134.828</b>	<b>188.827</b>	<b>204.329</b>	<b>215.232</b>		
empresas - assalariados	43.069	62.906	70.331	81.996	103.974	106.664	110.056		
empresas - Simples	4.981	10.467	11.768	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	16.060	18.093	27.298	28.073	31.391		
entidades filantrópicas	1.147	1.577	1.775	1.944	2.657	3.054	3.259		
espetáculos desportivos	32	43	50	55	117	119	145		
empregadores domésticos	1.200	1.832	2.033	2.263	2.776	2.986	2.360		
SAT	4.807	7.417	8.042	12.824	14.741	15.387	17.817		
<b>Contribuição - outras</b>	<b>22.110</b>	<b>30.090</b>	<b>32.391</b>	<b>30.950</b>	<b>65.186</b>	<b>77.418</b>	<b>67.953</b>		
empresas - subrogação	7.547	12.996	14.116	16.752	24.823	23.374	21.921		
reclamatórias trabalhistas	1.042	1.522	1.574	1.737	2.485	2.514	2.519		
depósitos judiciais	2.046	1.417	3.549	1.659	1.390	1.094	919		
produção rural	1.699	2.480	2.629	2.558	3.250	3.540	3.814		
compensação pela desoneração					9.020	18.052	25.407	17.593	13.901
comp.p/desoneração não repassada					10.017	13.474	2.281	nd	nd
Outras <sup>(1)</sup>	9.775	11.676	10.523	8.244	14.201	15.370	11.093	26.005	26.189
<b>Soma</b>	<b>108.434</b>	<b>163.355</b>	<b>182.009</b>	<b>211.968</b>	<b>317.163</b>	<b>350.978</b>	<b>352.553</b>	<b>358.137</b>	<b>374.785</b>
<b>% PIB</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,1</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>5,7</b>

Fonte: SIGA Brasil.

Nota: <sup>(1)</sup> Inclui dívida ativa, parcelamentos, juros, multas, recuperação de benefícios previdenciários e outras contribuições

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para 2016 e 2017, 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 biênio 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<sup>105</sup>.

105 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 positivamente ou negativamente os resultados, mas se compensa, nos diversos exercícios.

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

Um dado relevante apontado pela Tabela 29 é a queda da arrecadação da contribuição previdenciária em relação ao PIB – a despeito da diminuição em termos reais do PIB. Em 2014, essa arrecadação representava 6,1% do produto interno, em 2017, 5,7%.

Nessas condições adversas do mercado de trabalho e da economia em geral, a receita previdenciária em 2017 arrecadou R\$ 374,8 bilhões. Esse valor corresponde a um aumento de apenas 6,8% em relação aos números de 2014. A inflação desse período, medida pelo INPC ou pelo IPCA, foi de 21,1%. Ou seja, há uma grande queda em termos reais das receitas previdenciárias.

Somente para recuperar o valor real de 2014, as contribuições previdenciárias deveriam ter sido de R\$ 429 bilhões, quase R\$ 50 bilhões a mais.

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

## 5. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

**E**m 2017, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social foram de R\$ 837,2 bilhões. Conforme os dados da Tabela 8, o crescimento nominal em relação ao ano anterior foi de 8,2%, um acréscimo de R\$ 63,6 bilhões. Esse aumento 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\$ 639,0 bilhões em 2016 e R\$ R\$ 692,4 em 2017, um crescimento de R\$ 53,4 bilhões.

A Tabela 30 mostra esses dados sobre o pagamento de benefícios, permitindo a comparação em relação ao Orçamento da Seguridade Social, à receita de contribuições sociais, à Receita Líquida do governo federal e ao PIB.

Esses benefícios representaram uma parcela de 92%, dos recursos arrecadados em contribuições sociais em 2017. Entre 2005 e 2014, essa proporção era de 73%. A crise na economia; as perdas na arrecadação decorrentes da diminuição na produção e na circulação de bens e serviços; a destruição de postos de trabalho formal e o aumento das renúncias ajudam a explicar porque no último triênio, de 2015 a 2017, essa proporção está próxima dos 90%.

Os benefícios da seguridade social exercem um papel importante para a cidadania, a consecução dos objetivos distributivos da Seguridade Social e para o bem-estar e a justiça social, princípios básicos contidos no texto constitucional.

Vale ressaltar que eles representam um contraponto importante para um modelo tributário altamente regressivo. 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.

Do ponto de vista social, pode-se afirmar que essa alocação corresponde a direitos de cidadania resultantes de definições políticas que compreendem a importância da redução de desigualdades e da promoção de 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.

**TABELA 30**

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS, EM VALORES NOMINAIS E COMO PERCENTUAL DO PIB, DA RECEITA LÍQUIDA E DA ARRECAÇÃO EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Benefícios da Seguridade Social às pessoas	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Total (R\$ milhões)</b>	<b>173.493</b>	<b>246.501</b>	<b>282.601</b>	<b>319.790</b>	<b>461.438</b>	<b>509.794</b>	<b>552.987</b>	<b>639.037</b>	<b>692.403</b>
Benefícios Previdenciários RGPS	146.010	199.562	224.876	254.859	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	9.335	15.641	18.712	22.234	33.869	37.598	41.798	47.970	53.148
Bolsa-Família	6.769	10.605	11.877	13.493	24.004	26.162	26.921	27.492	27.784
Benefícios FAT	11.378	20.694	27.135	29.204	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236
Total, exceto previdência social	27.483	46.939	57.725	64.932	104.435	115.593	116.900	131.166	135.168
<b>Total (% PIB)</b>	<b>8,0</b>	<b>7,9</b>	<b>8,5</b>	<b>8,2</b>	<b>8,7</b>	<b>8,8</b>	<b>9,2</b>	<b>10,2</b>	<b>10,6</b>
Benefícios Previdenciários RGPS	6,73	6,42	6,75	6,56	6,70	6,82	7,27	8,11	8,49
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,43	0,50	0,56	0,57	0,64	0,65	0,70	0,77	0,81
Bolsa-Família	0,31	0,34	0,36	0,35	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42
Benefícios FAT	0,52	0,67	0,81	0,75	0,87	0,90	0,80	0,89	0,83
Total, exceto previdência social	1,27	1,51	1,73	1,67	1,96	2,00	1,95	2,10	2,06
<b>Total (% contribuições sociais)</b>	<b>62,6</b>	<b>68,5</b>	<b>75,2</b>	<b>72,5</b>	<b>72,8</b>	<b>76,5</b>	<b>82,4</b>	<b>92,7</b>	<b>91,9</b>
<b>Total (% Receita Líquida)</b>	<b>42,6</b>	<b>41,9</b>	<b>45,7</b>	<b>40,7</b>	<b>46,3</b>	<b>49,8</b>	<b>53,0</b>	<b>58,7</b>	<b>60,0</b>

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.

As grandes vantagens dos programas estão relacionadas aos impactos sociais. Aos efeitos focalizados do Bolsa Família se somaram 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. E, somente o Bolsa Família respondeu, de forma relativa, por 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice de Gini<sup>106</sup>. Nesse período, a renda real média entre os 10% mais pobres no país avançou 120%, contra 26% entre os 10% mais ricos. Segundo o IPEA, cada real gasto pelo programa gera um benefício social 5,2 vezes maior.

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

Segundo o IPEA<sup>107</sup>, cada aumento nos gastos sociais promove uma elevação muito maior no PIB e tem um efeito ainda maior na renda das famílias. O Bolsa Família representa menos de 0,5% do PIB e cada aumento de 1% do PIB nessas despesas tem um efeito multiplicador no PIB de 1,44% e de 2,25% na renda das famílias. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada da LOAS equivalem a pouco mais de 0,6% do PIB, mas a sua ampliação tem o efeito multiplicador no PIB de 1,38% e de 2,20%, na renda das famílias. E para os benefícios do RGPS, os números são, respectivamente, 1,23% e 2,10%.

Nem todas as despesas públicas apresentam esse mesmo resultado. As despesas com os juros da Dívida Pública, transformadas em algo tão prioritário pelas políticas monetaristas e fiscalistas, resultam em apenas

<sup>106</sup> Medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini.

<sup>107</sup> Comunicado nº 75, Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda, 03 de fevereiro de 2011



0,71%, no PIB, ou seja, o aumento dessas despesas não melhora o desempenho do PIB. Em relação à economia, o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios.

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

Estudos do FMI<sup>108</sup> relacionam a desigualdade excessiva da renda como um fator que reduz a taxa de crescimento e tornando-o menos sustentável com o tempo. Esse foi o eixo de palestra proferida por Christine Lagarde, Diretora-Geral, FMI, em Bruxelas (2015)<sup>109</sup>. Segundo os estudos do Fundo, “elevar em 1% a parcela da renda dos pobres e da classe média aumenta o crescimento do PIB de um país em até 0,38 ponto percentual em cinco anos. Em contrapartida, elevar em 1% a parcela da renda dos ricos reduz o crescimento do PIB em 0,08 ponto percentual. Uma explicação possível para isso é que os ricos gastam uma fração menor de sua renda, o que poderia reduzir a demanda agregada e enfraquecer o crescimento”.

Nos últimos anos, cresceu o significado econômico desses benefícios. O aumento pode ser visto em relação ao PIB, ao conjunto das receitas de contribuições sociais ou mesmo da receita líquida da União. Até 2015, a política de aumentos reais para o salário mínimo foi um importante fator para explicar esse crescimento. Mas, em 2016 e 2017, não houve aumentos reais para o salário mínimo. 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 (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. Mas, dois outros fatores também influenciaram o aumento das despesas com benefícios.

Em 2017, mesmo havendo dotações consignadas no orçamento para assegurar reajustes maiores para o salário mínimo, o governo optou por estabelecer um índice inferior ao inflacionário do período. Descumpriu-se o mandamento constitucional que assegura a manutenção do poder de compra do salário mínimo.

Além dos reajustes do salário mínimo, outros dois fatores impactam as despesas com benefícios. Primeiro, a recessão. O aumento do desemprego faz crescer a demanda pelos benefícios trabalhistas (para o seguro desemprego) e a queda da renda familiar amplia o público alvo dos benefícios assistenciais, porque o Bolsa Família e os benefícios da LOAS têm a renda familiar como critério de acesso. Segundo, a própria discussão da reforma previdenciária. Sob a ameaça de cortes de direitos, com menores perspectivas do mercado de trabalho, o trabalhador que já cumpriu os requisitos requer a aposentadoria porque lhe garante renda e protege os seus direitos das mudanças da reforma – esse tema será melhor detalhado no Capítulo 6, que analisa as despesas e o resultado previdenciário.

Além dos efeitos positivos em relação ao PIB e em função da redução das desigualdades de renda, os benefícios sociais cumprem um papel importante na redução das desigualdades regionais – ressalte-se que essa redução é também um preceito constitucional. Por atingirem 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.

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

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

Estudos do MDS, com base nos dados de 2017, retratam<sup>110</sup> que os beneficiários do Bolsa Família sustentam 21% dos brasileiros. Em 11 estados da Federação, eles representam mais de um terço da população. No Maranhão, essa proporção chega a quase a metade, 48%. No Acre e no Piauí, 43%. Em alguns municípios, esse percentual é muito grande. Essa injeção de recursos nas economias municipais apresenta resultados muito positivos.

Entre 2000 e 2010, na média, a taxa de crescimento no IDH municipal das cidades brasileiras foi de 26%. Mas, esse comportamento foi muito desigual. Nas cidades onde os beneficiários representam menos de metade da população local, o crescimento foi de 22%. Nos municípios em que os beneficiários são mais da metade, a taxa foi de 43%. Dentre as cidades onde mais de dois terços vivem do programa, a taxa atingiu 58%.

Outro estudo apresentado em 2017<sup>111</sup>, aponta que em 2016, em 187 municípios, os valores recebidos pelas famílias com o programa superavam os valores do FPM. Desses 175 estão nas regiões norte e nordeste.

E, se essa mesma conta for feita com os benefícios da Previdência Social, os números serão ainda mais impressionantes. Em 2010, a ANFIP publicou *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*<sup>112</sup>, onde foram cotejados os dados sobre transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, com as receitas próprias dos municípios e os valores transferidos em benefícios previdenciários aos moradores dos diversos municípios. O estudo verificou que a soma desses benefícios superava as transferências de FPM em 3.875 municípios. Esse quantitativo sobe para 4.589 se a comparação é feita em relação à arrecadação própria dos municípios. Se esse estudo fosse refeito, com os números de 2017, os resultados seriam maiores ainda. Entre 2010 e 2017, enquanto os valores do FPM cresceram 72%, os benefícios previdenciários 118%.

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

Os benefícios da Seguridade não geram apenas cidadania e ampliam as economias locais. Eles têm reflexo na arrecadação de impostos e contribuições, realimentando os recursos públicos.

Ao elevarem a produção e a circulação de bens e serviços, fazem crescer a arrecadação e uma parcela considerável dos recursos públicos aplicados retorna. Esse retorno nunca é levado em conta por aqueles que consideram um desperdício esses investimentos públicos. Ao contrário essas despesas são vistas como gastos a serem cortados. Ao fazerem as contas da Previdência Social, por exemplo, olham apenas receitas e despesas previdenciárias, ignorando, além da cidadania ao direito à previdência, as demais contas de arrecadação de outros tributos envolvidas nesse complexo e avançado sistema.

A RFB divulgou um estudo sobre a carga tributária líquida ao final de 2014<sup>113</sup>. Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, este 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 significava 18,4% do PIB, terminou 2014, com 19,8% do PIB, praticamente inalterada ao longo desses 12 anos. Esses números são importantes

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

111 Bolsa Família evita o colapso de cidades. Estadão edição on line de 05 de fevereiro de 2017

112 Disponível em [https://www.ANFIP.org.br/doc/publicacoes/20120726210022\\_Economia-nos-municipios\\_26-07-2011\\_2011\\_Economia\\_dos\\_municipios.pdf](https://www.ANFIP.org.br/doc/publicacoes/20120726210022_Economia-nos-municipios_26-07-2011_2011_Economia_dos_municipios.pdf) ou (<https://goo.gl/pme3LU>)

113 [https://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/destaques/2014\\_12/SPE\\_Carga%20Tributária%20Líquida.pdf](https://www1.fazenda.gov.br/spe/publicacoes/destaques/2014_12/SPE_Carga%20Tributária%20Líquida.pdf).

porque, aqueles que defendem a simples redução da carga tributária precisam responder se 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 Tabela 31 permite acompanhar a política de valorização real do salário mínimo.

**TABELA 31**

EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS,  
EM RELAÇÃO À VARIAÇÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS; 2002 A 2018

	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Reajuste nominal (%)	Evolução INPC (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	PIB Variação real do ano anterior (%)	Valor cesta básica (R\$)	Relação SM e cestas básicas
Abril de 2002	200,00				1,39		
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	3,05	185	1,29
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	1,14	169	1,54
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	5,76	189	1,59
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04	3,20	183	1,91
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10	3,96	189	2,01
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03	6,07	224	1,85
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79	5,09	237	1,96
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02	-0,13	225	2,27
Março de 2011 (*)	545,00	6,86	6,47	1,03	7,53	268	2,04
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59	3,97	286	2,18
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64	1,92	318	2,13
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16	3,00	323	2,24
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46	0,50	371	2,12
Janeiro de 2016	880,00	11,68	11,28	0,36	-3,55	448	1,96
Janeiro de 2017	937,00	6,48	6,58	-0,10	-3,46	436	2,15
Janeiro de 2018	954,00	1,81	2,07	-0,25	0,99	439	2,17
<b>Variação acumulada de abr/02 a jan/18 (%)</b>		<b>377,0</b>	<b>170,2</b>	<b>76,6</b>	<b>46,1</b>	<b>136,9</b>	<b>67,8</b>

Fonte: Ipeadata.

Nota: Foi considerado o valor da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país. (\*) 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.

A política de reajustes reais teve início em 2005, quando o salário mínimo recebeu 8,2% acima da inflação. No acumulado desde 2002, o salário mínimo teve 377% de reajuste, 77% acima da inflação acumulada (170%, medida pelo INPC).

O aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (45%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2002, representava o custo de 1,4 cesta e, em janeiro de 2018, já podia comprar pouco mais de duas cestas.

Vale ressaltar que em 2017 e 2018, os reajustes concedidos ao salário mínimo revelaram-se inferiores ao mandamento constitucional, de manter o poder de compra. Os aumentos foram inferiores ao necessário

para repor a inflação do ano anterior (INPC). Em ambas as situações, as previsões constantes das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Lei Orçamentárias Anuais comportavam reajustes maiores.

O erro por conceder reajustes tão ínfimos, em dois exercícios consecutivos, não pode ser creditada à falta de previsão orçamentária.

Ainda assim, o orçamento da Seguridade Social assegurou o impacto fiscal do crescimento real do salário mínimo. Financiou, na prática, essa política do ponto de vista dos gastos federais, mesmo diante das volumosas renúncias fiscais.

## 5.1. 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. São requisitos exigidos: a renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo e, conforme o caso, a idade avançada ou presença de pessoa com deficiência que a incapacite para a vida independente.

As reformas restritivas de direitos sempre procuraram alterar dois pontos significativos dessa definição constitucional.

Primeiro, em relação ao valor do benefício.

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 Econômico<sup>114</sup>, de autoria de Fábio Giambiagi. Criticando a utilização do salário mínimo como valor dos benefícios de prestação continuada, afirma: “quem contribuiu durante anos para a Previdência Social merece, na terceira idade, receber um rendimento do INSS maior do que o indivíduo que nunca contribuiu” A Constituição deveria ser alterada para que esses benefícios da assistência social fossem menores. De fato, ao enviar a sua última proposta de reforma para a previdência social, o governo propôs retirar a referência do salário mínimo para os benefícios assistenciais e para benefícios previdenciários como a pensão por morte. No texto aprovado pela comissão especial na Câmara dos Deputados, essa supressão não foi aprovada.

114 Valor Econômico, 11 de junho de 2014.

Sobre a 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.

Segundo, em relação ao critério econômico de acesso.

Embora a Lei estabeleça uma renda *per capita* inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo como critério máximo para o acesso, o Supremo Tribunal Federal – STF determinou que, provada a necessidade da família, o benefício deve ser deferido mesmo quando o limite de renda tenha sido ultrapassado.

Essa foi outra mudança almejada pelo governo na reforma da previdência: restringir o critério de acesso aos benefícios assistenciais. Nos termos do texto aprovado pela Comissão Especial, além de alterações nos conceitos de família e de renda familiar, 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.

Dificultar o acesso ou reduzir o valor dos benefícios assistenciais e os da aposentadoria por idade urbana e rural é uma insensibilidade frente ao quadro social brasileiro. Esses benefícios são responsáveis pela diminuição da pobreza em idade avançada e pelo sustento de muitas famílias que têm nesses idosos uma importante e estável fonte de renda.

A Tabela 32 mostra a evolução dos benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios concedidos, quanto para os valores gastos com esses programas.

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

Em relação à quantidade de benefícios ativos em dezembro de cada ano, a última grande expansão se deu em relação a 2013 e resultou do processo de busca ativa realizado em 2012. Desde então, o crescimento vegetativo do número de beneficiários tem sido, em média de 2,9% ao ano.

Em 2017, as despesas somaram R\$ 53,1 bilhões; R\$ 5,24 bilhões acima dos valores de 2016.

O crescimento foi de 10,8%, inferior inclusive ao índice de correção do salário mínimo de 11,7%, em janeiro de 2017.

Desde 2017, os beneficiários dos programas sociais vêm sendo submetidos a controles que buscam economizar recursos. Uma queixa reiterada do governo esteve associada às dificuldades de cortar os benefícios de prestação continuada. Em maior medida, pelo aspecto constitucional desse direito. Mesmo havendo um limite legal de renda máxima, de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo *per capita* para que as famílias tenham acesso aos benefícios, decisões judiciais asseguram a participação desde que seja demonstrada a necessidade, mesmo quando esse limite é marginalmente ultrapassado.

**TABELA 32**

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

	(milhares)				Valores correntes, em R\$ milhões			
	Total benefícios LOAS e RMV				Total despesas LOAS e RMV			
	Benefícios	Acréscimo(%)	Deficientes	Idosos	Benefícios	Acréscimo(%)	Deficientes	Idosos
2005	2.776		1.552	1.223	9.335		5.268	4.067
2006	2.924	5,3	1.604	1.319	11.571	23,9	6.426	5.145
2007	3.078	5,3	1.667	1.411	13.468	16,4	7.335	6.133
2008	3.297	7,1	1.772	1.525	15.641	16,1	8.446	7.195
2009	3.489	5,8	1.863	1.626	18.712	19,6	10.037	8.675
2010	3.689	5,7	1.994	1.695	22.234	18,8	11.869	10.365
2011	3.850	4,4	2.103	1.747	25.116	13,0	13.579	11.537
2012	3.999	3,9	2.199	1.800	30.324	20,7	16.006	14.318
2013	4.166	4,2	2.302	1.863	33.869	11,7	17.953	15.916
2014	4.310	3,5	2.400	1.911	37.598	11,0	19.882	17.715
2015	4.403	2,2	2.456	1.947	41.798	11,2	23.338	18.460
2016	4.550	3,3	2.554	1.996	47.970	14,8	26.930	21.040
2017	4.673	2,7	2.634	2.039	53.148	10,8	30.003	23.145

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em agosto de 2018, o governo editou o Dec. 9.462 alterando disposições relativas a esses benefícios de prestação continuada da LOAS. Com as mudanças, o governo poderá suspender benefícios diante de inconformidades cadastrais, mesmo antes de notificar o beneficiário para que realize a regularização das informações, como faz com os benefícios do Bolsa Família.

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

Em 2017, as despesas com o Bolsa Família somaram R\$ 27,8 bilhões. Os valores foram praticamente iguais aos de 2016, R\$ 27,5 bilhões, apenas 1,1% acima. E, também muito próximas dos gastos em 2015, R\$ 26,9 bilhões.

Tomando-se como referência os benefícios emitidos em dezembro de cada ano, em 2017, foram contempladas 12,1 milhões de famílias. Esse número supera o verificado em 2016, 11,6 milhões. Mas é inferior ao existente em 20015, 12,4 milhões e em 2014, 12,9 milhões.

Em todos os anos famílias deixam de receber benefícios. Em 2015, os relatórios do Ministério apontaram que a imensa maioria dessas exclusões, com uma parcela significativa de auto exclusões, resultou de elevação de renda das famílias, que passaram a superar os limites, tanto para a renda básica, e aí deixam de

receber o benefício. Em 2016 e 2017, em razão da crise, era de se esperar que uma grande quantidade de famílias buscasse refúgio no Bolsa Família. Ao contrário, há menos beneficiados do que no período anterior.

Esse foi o resultado direto de ações governamentais pelo corte de despesas. Nesses últimos dois anos, as exclusões foram motivadas por “inconsistências cadastrais”. Foram cortados 1,1 milhão dos cerca de 13,9 milhões de benefícios pagos pelo governo federal, sendo 469 mil cancelados e outros 654 mil, bloqueados.

Os recadastramentos são legalmente periódicos<sup>115</sup> e são importantes porque manter o programa adstrito ao seu público alvo ajuda a afastar falsos argumentos utilizados em oposição a essa ação de combate à pobreza.

Mas nesses dois últimos anos, os recadastramentos estão motivados pelas prioridades do corte de gastos. Em novembro de 2016, ao anunciar os resultados desse recadastramento, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário afirmou<sup>116</sup> 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 de espera para uma garantia que é determinada legalmente.

Em prol dos resultados sociais do programa, seria importante e justo relevar até mesmo situações momentâneas de renda acima dos limites do programa. Pequenas oscilações de renda resultam de uma das características da pobreza no Brasil: a instabilidade das ocupações. Especialmente em momentos de crise, o acesso a maiores rendas do trabalho é infelizmente ocasional<sup>117</sup>.

Com o aumento do desemprego e a queda na renda das famílias, o quantitativo dos beneficiários do Bolsa-Família deveria ter aumentado muito, 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 imprensa<sup>118</sup>. 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 Mundial<sup>119</sup>, relaciona a recessão brasileira a um aumento da pobreza e da pobreza extrema em 2016 e, ainda maior, em 2017. Em um cenário mais otimista idealizado pelo Banco, 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 dessas pessoas 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

115 E, 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).

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

117 Segundo Letícia Bartholo, Secretária Adjunta Nacional de Renda de Cidadania do MDS.

118 <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>

119 [https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil\\_Portuguese.pdf](https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/02/NovosPobresBrasil_Portuguese.pdf).

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.

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

Mas, 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.

Seja por expedientes como o da fila, seja pelo fim da busca ativa, o aumento da miséria em 2016 e 2017 não pode ser mitigado pela ampliação correspondente no quantitativo de beneficiários do programa.

O conjunto dos benefícios do Programa Bolsa Família e a sua distribuição nos últimos anos podem ser acompanhados na Tabela 33. Os números indicam a diminuição dos quantitativo de benefícios pagos em 2016 e 2017, em relação aos números anteriores. Em destaque a situação verificada em meados de 2017, quando, em função do recadastramento, muitas famílias foram excluídas do programa. Ao final dos últimos dois anos, houve praticamente um congelamento dos gastos do programa, que aumentaram apenas, respectivamente, 2,1% e 1,1%, proporções incompatíveis com o aumento da pobreza extrema e da miséria em nosso país.

**TABELA 33**

BOLSA FAMÍLIA, BENEFÍCIOS BÁSICOS E VARIÁVEIS, E VALORES ORÇAMENTÁRIOS

	milhares						R\$ milhões	%
	Total de Benefícios Básicos	Total de Benefícios Variáveis	Total de BVJ	Total de BVN	Total de BVG	Total de BSP	Valores gastos com o Bolsa Família (1)	Aumento nominal (%)
dez/11	12.575	20.229	3.321	264	270	Não existia	16.767	
dez/12	12.496	21.570	3.620	206	167	3.452	20.543	22,5
dez/13	12.651	21.467	3.221	178	183	4.884	24.004	16,9
dez/14	12.951	20.801	3.596	274	262	5.289	26.162	9,0
dez/15	12.441	20.319	3.479	282	277	5.024	26.921	2,9
dez/16	11.555	19.961	3.355	329	363	5.373	27.492	2,1
jun/17	11.434	19.158	2.824	258	475	5.417		
jul/17	11.037	18.349	2.740	255	503	5.254		
dez/17	12.105	19.087	3.107	389	446	5.785	27.784	1,1

Fonte: MDS – para dados do Bolsa Família e Siga Brasil - SF, para valores orçamentários.

Notas: 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.

Entre os diversos dados apresentados nessa Tabela, merece destaque a diferença entre o total de benefícios distribuídos em dezembro de 2014 e julho de 2017. Em função das medidas de corte de gasto, mais de 1,9 milhão de famílias a menos receberam o benefício básico e diminuiu em 2 milhões o quantitativo de benefícios variáveis entregues a essas famílias. Ainda que houvessem problemas ou inconformidades cadastrais, é inadmissível imaginar que diante do aumento da pobreza não houvessem outras famílias carentes fazendo jus aos benefícios. O que houve foi uma inversão total de prioridades.



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.

### 5.3. 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.

O texto de Francisco Funcia, apresentado no Capítulo I, “Sistema Único de Saúde – 30 Anos: Do subfinanciamento crônico para o processo de desfinanciamento decorrente da Emenda Constitucional 95/2016” faz um resgate histórico do processo de financiamento do setor. Assim, A Análise da Seguridade Social em 2017 poderá se restringir à descrição do financiamento no período recente.

A partir de 2016, a União estava obrigada a ampliar os recursos aplicados em saúde até que atingisse a marca de 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, ainda ao final daquele exercício, a EC n.º 95, de 2016, alterou essas regras. Determinou ser imediata a aplicação dos 15% da RCL<sup>120</sup> e manteve essa regra para 2017.

120 A EC n.º 95/2016 revogou as disposições transitórias estabelecidas pela EC n.º 86/2015, determinando aplicação imediata ao patamar de 15% da RCL.

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 LRF<sup>121</sup>, o governo examina o resultado como se a aplicação devida no ano fosse de apenas 13,2%, como se ainda estivessem em vigor as regras de transição.

Em valores, a aplicação mínima deveria ser de R\$ 106,5 bilhões (15% da RCL), mas foi apresentado como R\$ 95,4 bilhões (13,2% da RCL). Os valores aplicados nos termos da Lei Complementar, segundo o Relatório Resumido de execução Orçamentária foi de R\$ 106,2 bilhões, ligeiramente abaixo do piso.

Para 2017, a aplicação mínima era de R\$ 109,1 bilhões. O governo aplicou R\$ 114,7 bilhões, segundo o RREO 2017 (STN-MF).

A aplicação determinada em ações e serviços públicos de saúde está relacionada com o total de despesas executadas, o volume de empenhos feitos. Sob essa ótica, o governo superou a meta de valores mínimos. Mas, para a EC nº 95/2016, o importante, traduzido nos limites estabelecidos, é o total de recursos pagos. A saída de recursos dos cofres públicos.

Em 2017, para as suas despesas em saúde, o governo empenhou, para cumprir o mínimo, mas não pagou, para se adequar ao teto de gasto da EC nº 95/2016.

Ao final do ano, empurrou o pagamento de R\$ 13,6 bilhões de reais. A média dos cinco anos anteriores foi de R\$ 7,3 bilhões. Esse aumento foi de 86%. E, nos termos da EC nº 95/2016, o pagamento desses valores deixados para trás exige o respectivo corte em despesas dos exercícios seguintes.

Em 2017, parte dessas despesas incluídas em restos a pagar pode ser associada a diversos pleitos parlamentares para ações municipais. Esses valores passaram de R\$ 1,7 bilhão em 2016, para R\$ 5,8 bilhões em 2017.

As despesas realizadas no Ministério da Saúde e acompanhadas pela Análise da Seguridade Social são mais abrangentes do que as ações e serviços públicos em saúde. Embora as diferenças não sejam muito significativas, para o acompanhamento das despesas do Orçamento da Seguridade Social é preciso considerar todas que se encaixem nos parâmetros constitucionais.

Com o conjunto das ações em saúde aplicadas pelo Ministério da Saúde, em 2016, foram gastos R\$ 107,1 bilhões<sup>122</sup>. Em 2017, somaram R\$ 116,4 bilhões. Esse crescimento nominal de quase 10%, em um exercício de inflação baixa poderia ter representado um pequeno avanço no financiamento se ele não estivesse construído com valores que não foram pagos.

É importante analisar esses dados sob a ótica dos valores efetivamente pagos; sejam das despesas do exercício corrente ou dos anteriores (restos a pagar). Essa é a métrica que responde à EC nº 95, do teto de gastos. Segundo os dados do Sistema Siga Brasil, para esses programas e ações da Saúde, ao longo de 2016, foram pagos R\$ 106,5 bilhões e, em 2017, 107,1 bilhões. O governo praticou um grande congelamento em valores nominais nas despesas da Saúde. Sequer corrigiu os valores pela inflação do período.

Esse congelamento real atende ao Novo Regime Fiscal e dificulta a disputa pela ampliação das aplicações em saúde.

A Tabela 34 apresenta os dados das despesas da Seguridade Social, em valores empenhados no Ministério da Saúde, analisados sob óticas variadas. Todos os parâmetros retratam o subfinanciamento do setor.

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

122 Os valores dos anos anteriores são sempre corrigidos pelas informações mais recentes extraídas dos sistemas de acompanhamento e controle.

Em destaque, há os valores que foram pagos em cada exercício. Historicamente, não havia grande diferença entre os valores empenhados, das despesas do exercício com os valores efetivamente pagos. O que era inscrito em restos a pagar (para os exercícios seguintes) possuía a mesma ordem de grandeza dos restos a pagar dos exercícios anteriores quitados a cada ano. Em 2017, foi diferente. Há R\$ 8 bilhões de diferença. A contenção dos pagamentos, atendendo ao teto de gastos, cria uma ilusão em relação ao aumento dos gastos efetivados nas programações da Saúde.

### TABELA 34

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA EM RELAÇÃO A DIVERSOS INDICADORES, INCLUSIVE OS VALORES PAGOS EM CADA EXERCÍCIO

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Valores nominais (R\$ bilhões)	34,5	40,0	45,1	49,4	57,3	61,2	71,1	78,9	84,2	92,9	100,8	107,1	116,4
Valores constantes (R\$ bilhões de dez/2017 - IPCA)	66,9	75,3	81,2	84,0	93,4	94,1	102,7	107,7	108,5	112,6	110,3	110,3	116,4
Em relação ao PIB (%)	1,59	1,66	1,66	1,59	1,72	1,57	1,62	1,64	1,58	1,61	1,68	1,71	1,77
Em relação às Receitas de contribuições sociais (%)	12,46	13,42	13,26	13,74	15,25	13,87	14,00	13,76	13,27	13,94	15,02	15,54	15,45
Em relação às receitas das Contribuições sociais, exceto RGPS (%)	20,47	22,89	22,58	25,16	29,57	26,69	27,12	27,17	26,55	29,44	31,61	32,33	30,74
Em relação à Receita Corrente Líquida (%)	11,54	12,17	12,00	11,64	13,14	10,68	12,27	12,88	12,20	13,56	14,55	14,67	14,92
Valores pagos <sup>(1)</sup> (R\$ bilhões)	31,2	38,0	43,0	47,0	52,8	61,0	67,9	76,8	82,2	92,8	98,9	107,6	108,0
Valores pagos <sup>(1)</sup> corrigidos <sup>(2)</sup> (R\$ bilhões de dez/2017, IPCA)	61,9	72,4	79,0	81,5	87,5	96,2	100,3	107,6	108,5	115,4	113,1	112,7	109,4
Gasto per capita ano <sup>(2)</sup> (R\$ de dez/2017, IPCA)	336,1	387,6	429,2	429,9	457,0	504,2	521,6	554,7	539,7	569,1	553,3	547,1	527,0

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. <sup>(1)</sup> Inclui os valores pagos de despesas inscritos em restos a pagar dos exercícios anteriores. <sup>(2)</sup> valores corrigidos mês a mês pelo IPCA.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Assim, as flutuações positivas que ocorrem em 2017, retratadas na Tabela 34, precisam ser relativizadas em função da ação governamental de reter os pagamentos dessas despesas.

A Tabela mostra, que em 2017, há um crescimento dos valores executados em valores nominais e em valores corrigidos. Em relação ao gasto per capita, tomado em valores constantes, os valores caíram para patamares anteriores a 2012. Em relação aos valores pagos, igualmente tomados em valores constantes, mostram uma série decrescente desde 2014.

A Saúde demanda mais recursos públicos e tal ampliação exigirá redefinições dos congelamentos dos gastos públicos. Antes da EC do limite de gastos, a expectativa para os próximos anos era a dilatação 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.

Em relação à programação no Ministério, a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com R\$ 53,1 bilhões e Atenção Básica, com R\$ 21,6 bilhões foram as programações que mais receberam recursos. A aplicação dos recursos da Saúde nas diversas programações do setor está detalhada na Tabela 35.

Com as limitações impostas pelas opções fiscais do governo, e sob uma direção que abertamente questiona a abrangência e o alcance do SUS, várias programações importantes não obtiveram a necessária majoração para atender às demandas. De 2014 a 2017, a inflação acumulada foi de 29%. Nesse período, as despesas com assistência hospitalar cresceram 19% e as relativas à atenção básica 13%.

**TABELA 35**

DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA

Valores correntes, em R\$ milhões

Áreas de atuação governamental	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016 (%)
Administração Geral	3.408	5.065	6.022	6.654	8.599	9.344	9.567	10.560	13.883	31,5
Assistência aos Povos Indígenas	4	284	341	327	998	1.116	1.343	1.256	1.730	37,7
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	25.495	28.966	31.622	40.119	44.514	48.331	49.165	53.133	8,1
Atenção Básica	5.934	8.603	9.371	10.349	15.526	19.056	19.256	20.599	21.609	4,9
Saneamento Básico Rural	84	294	323	182	171	168	126	272	418	53,4
Saneamento Básico Urbano	656	898	950	861	1.149	610	458	612	849	38,7
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	4.751	6.058	6.063	9.872	10.201	12.999	14.468	13.839	-4,3
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	3.393	2.995	4.370	4.252	5.475	6.373	7.037	10,4
Vigilância Sanitária	186	273	292	282	333	347	320	330	334	1,3
Outras programações	1.268	1.562	1.613	1.858	3.036	3.333	2.958	3.482	3.535	1,5
<b>Soma</b>	<b>34.517</b>	<b>49.443</b>	<b>57.329</b>	<b>61.193</b>	<b>84.175</b>	<b>92.943</b>	<b>100.834</b>	<b>107.117</b>	<b>116.366</b>	<b>8,6</b>

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação aos gastos com investimentos na saúde, necessários para suprir a grande deficiência de instalações e equipamentos, o Orçamento de 2017 apresentou uma ampliação. Os valores apresentam uma tendência de crescimento. 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 36 mostra esses valores de investimento para as programações na área de saúde.

**TABELA 36**

## EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Valores correntes, em R\$ milhões

Áreas de atuação governamental	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016 (%)
Assistência Hospitalare Ambulatorial	708	800	1.293	1.388	1.676	1.623	1.332	2.073	3.008	45,1
Atenção Básica	306	240	407	323	1.204	2.246	1.176	1.251	1.836	46,8
Saneamento Básico Rural	76	294	323	182	171	168	108	253	391	54,8
Saneamento Básico Urbano	642	898	939	823	1.132	582	425	574	820	42,8
Outras	370	431	533	520	907	791	704	864	828	-4,2
<b>Total Geral</b>	<b>2.103</b>	<b>2.664</b>	<b>3.495</b>	<b>3.237</b>	<b>5.089</b>	<b>5.410</b>	<b>3.747</b>	<b>5.015</b>	<b>6.884</b>	<b>37,3</b>

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 associada ao 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.

## 5.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

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

Desde 2012, estão em curso políticas para reafirmar o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e a expansão e interiorização das redes de Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e de Centros de Referência Especializada da Assistência Social - CREAS. O aumento das despesas com investimentos verificado entre 2012 e 2014 aponta nessa direção.

A Tabela 37 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, excetuadas as relativas ao pagamento de benefícios do Bolsa Família e dos de prestação continuada da LOAS e RMV. Ressalte-se que em 2017, há um aparente crescimento dessas despesas que pode ser explicado pela junção das despesas relacionadas à incorporação do Ministério da Previdência Social.

**TABELA 37**

DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO,  
COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Áreas de atuação governamental	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016 (%)
Abastecimento, alimentação e Nutrição	348	532	544	687	631	819	510	563	313	-44,4
Assistência Comunitária	1.132	1.761	1.916	2.865	3.505	3.637	3.102	3.178	3.026	-4,8
Saneamento Básico Rural	64	76	82	159	817	573	186	130	49	-62,2
Outras áreas de governo	172	229	203	281	1.272	1.986	1.584	1.448	6.424	343,8
<b>Total geral</b>	<b>1.716</b>	<b>2.599</b>	<b>2.745</b>	<b>3.992</b>	<b>6.225</b>	<b>7.015</b>	<b>5.383</b>	<b>5.318</b>	<b>9.813</b>	<b>84,5</b>
<b>Investimentos nas diversas áreas</b>	<b>163</b>	<b>174</b>	<b>183</b>	<b>358</b>	<b>912</b>	<b>665</b>	<b>172</b>	<b>240</b>	<b>217</b>	<b>-9,7</b>

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Os valores relativos a investimentos já estão incluídos na totalização. Em Assistência à Criança e ao Adolescente, estão inclusas 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 junção desses ministérios transferiu para as contas do MDS despesas administrativas e de operacionalização dos postos de atendimento do INSS.

A Tabela mostra como as despesas típicas da assistência social, ligadas às questões de segurança alimentar (especialmente a aquisição de alimentos da agricultura familiar), da assistência comunitária e do saneamento básico rural caíram em relação aos exercícios anteriores. Os valores de 2017 para essas atividades são inferiores nominalmente aos de 2013.

Em relação a 2016, no item “outras áreas de governo” há um aumento de despesas de R\$ 4,5 bilhões, que corresponde a despesas administrativas que em relatórios anteriores estavam consignadas à previdência Social. Esse efeito decorre diretamente da junção desses ministérios<sup>123</sup>.

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.

A maior parte dos recursos, R\$ 3,0 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. A queda em relação aos valores dos anos anteriores demonstra a inversão de prioridades determinada pelo governo e ainda uma insensibilidade frente ao aumento da pobreza. O crescimento da demanda pelos serviços assistenciais, própria dos momentos de crise vem sendo ignorado.

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 2017, foram aplicados apenas R\$ 49 milhões nessas programações; uma queda de 62% em relação a 2016 e um valor irrisório frente aos R\$ 817 milhões aplicados em 2013.

<sup>123</sup> Em contrapartida, a Tabela 38, que apresenta as despesas associadas à Previdência Social, retrata uma redução correspondente em seu conjunto de despesas.

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 2017, foram aplicados nessas programações R\$ 313 milhões, 44% das despesas realizadas em 2016. Os números de 2017 para essas programações são tão pequenos que equivalem em valores nominais aos realizados em 2005. Um grande retrocesso.

Os investimentos nessa área também foram reduzidos. Em 2017, eles somaram R\$ 217 milhões, uma queda de 10% em relação aos valores de 2016.

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

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais da Previdência Social, já que as despesas com pagamento de benefícios estão abordadas em outros capítulos. Assim, até 2016, preponderaram as despesas com pessoal ativo<sup>124</sup>, modernização tecnológica e com instalação e funcionamento das unidades de atendimento. Em 2017, há uma diminuição com as transferências das despesas administrativas 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.

Em 2016, foram gastos nessas ações R\$ 2,5 bilhões, e diante dos efeitos das mudanças administrativas a comparação histórica perde parte de seu significado.

A Tabela 38 apresenta as despesas administrativas e operacionais do Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios.

### TABELA 38

DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS

Valores correntes, em R\$ milhões

Áreas de atuação governamental	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016(%)
Previdência Básica	520	740	1.091	862	1.032	1.081	1.084	1.047	1.058	1,1
Normatização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	381	476	531	569	412	460	540	968	566	-41,5
Administração	1.975	2.441	3.015	3.588	4.347	4.581	4.683	4.694	55	-98,8
Outras atividades	528	634	1.056	741	773	831	1.000	994	824	-17,1
<b>Total</b>	<b>3.404</b>	<b>4.291</b>	<b>5.692</b>	<b>5.759</b>	<b>6.565</b>	<b>6.952</b>	<b>7.306</b>	<b>7.702</b>	<b>2.503</b>	<b>-67,5</b>
<b>Investimentos nas diversas áreas</b>	<b>72</b>	<b>136</b>	<b>444</b>	<b>156</b>	<b>117</b>	<b>114</b>	<b>25</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>-38,4</b>

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

124 As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 38 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.

Em Previdência Básica, estão as despesas relacionadas com perícias médicas, reabilitação, reconhecimento de direitos etc. Em 2017, essas programações receberam R\$ 1,1 bilhão, praticamente os mesmos valores desde 2013.

Em Normalização, Qualidade, Fiscalização, Inteligência e Tecnologia de Informação estão as despesas com processamentos de dados, cadastro, modernização da tecnologia da informação, auditoria, previsão e monitoramento das contribuições previdenciárias. Nesse conjunto de programações, foram gastos, em 2017, R\$ 566 milhões.

## 5.6. AS DESPESAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

As despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. O seguro desemprego, por exemplo, a maior despesa do FAT, tem, constitucionalmente, caráter substitutivo da renda do trabalho. E o inciso III do art. 201 da Constituição Federal define esse programa como previdenciário, embora não seja operacionalizado pelo INSS. Mantendo essa coerência, a principal receita do FAT é a Contribuição Social para o PIS, incidente sobre o faturamento das empresas. Essa é uma das fontes exclusivas do Orçamento da Seguridade Social.

As despesas do FAT estão divididas em benefícios, que são o seguro desemprego e o abono salarial, e as demais ações do Fundo voltadas para a intermediação do emprego, qualificação profissional e desenvolvimento de diversas políticas na área do trabalho.

O FAT também financia os diversos sistemas de registro e controle do emprego, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Cadastro de Empregados e Desempregados - CAGED e a Pesquisa Mensal de Emprego - PME (hoje incorporada à PNAD-C).

O seguro desemprego garante a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Também é beneficiado, independentemente de qualquer vínculo anterior, o trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Nos períodos de defeso, quando o pescador ou marisqueiro estão impedidos de exercer sua profissão, também é concedido o benefício. Doravante, com a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 72, de 2013, todos os trabalhadores domésticos passaram a fazer jus ao benefício.

Em momentos de crise de empregabilidade setorial ou territorial, há ainda uma bolsa de qualificação para auxiliar os trabalhadores na busca ou na preservação de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissionais. Os benefícios são concedidos, em sua maioria, em valores pouco superiores a um salário mínimo. Hoje, são destinados a trabalhadores que têm o seu contrato de trabalho suspenso.

O Abono Salarial representa uma remuneração extra no valor de um salário mínimo. Têm direito os trabalhadores que estiveram registrados, no ano anterior, com uma média salarial inferior a dois salários mínimos.

Em 2015, as principais despesas do FAT foram bastante afetadas pela MP 665, convertida na Lei nº 13.134/2015. 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 para fazer jus ao benefício. Com a MP, o governo pretendia 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 13.134/2015, para pedir o benefício pela primeira vez o trabalhador precisa ter estado empregado por 12 meses consecutivos nos 18 meses anteriores à demissão. Para a segunda vez, serão exigidos nove meses de trabalho nos 12 meses anteriores à demissão. Nas demais solicitações, serão necessários seis meses ininterruptos de trabalho antes da demissão.

A legislação também foi alterada no quantitativo de benefícios a que o trabalhador faz jus. Com a regra anterior, o trabalhador tinha direito a três parcelas para cada doze meses de trabalho formal. Com a nova legislação, na melhor das hipóteses, para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos, na hipótese de ter trabalhado com registro em 23 dos últimos 24 meses. Uma raridade. Teria direito a apenas quatro prestações a cada biênio, se lograr nesse intervalo pelo menos 6 meses de emprego formal.

Como a Lei somente foi sancionada em junho, todos os trabalhadores que solicitaram o benefício no primeiro semestre ficaram submetidos às regras mais restritivas da MP e muitos tiveram os seus pedidos negados. Até hoje tramita na Câmara dos Deputados um projeto tentando reverter essas perdas e há diminutas chances de ver esse problema equacionado.

Em relação ao seguro desemprego, em suas várias modalidades, em 2014, essas despesas somaram R\$ 35,9 bilhões. Esse valor foi a R\$ 38,1 bilhões em 2015. Em 2016, essa soma caiu para R\$ 37,8 bilhões. E em 2017, foram R\$ 38,0 bilhões. Esse ligeiro aumento inferior a 1% em 2017 é incompatível com aos índices crescentes de desemprego (a média de 2017 foi superior à de 2016). As novas exigências de tempo de trabalho registrado entre as diversas solicitações e a redução do número de prestações a que o trabalhador tem direito são conflitantes com o longo tempo de recolocação hoje existente no mercado de trabalho.

Um estudo da Fundação Seade-Dieese na região metropolitana de São Paulo indica que em março de 2018, a média era de 47 semanas, quase um ano. No mesmo mês de 2015, foi de 24 semanas. Assim, em três anos, o período praticamente dobrou. No mesmo sentido, a pesquisa “O desemprego e a busca por recolocação profissional no Brasil”, realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em fevereiro de 2018, em todas as capitais, mostra que o tempo médio de desemprego já chega a 14 meses entre os entrevistados. Em 2016, esse tempo era de 12 meses.

Depois de recebidas as prestações a que tem direito (5 ou menos), esse trabalhador que permanece desempregado ou que se ocupa em posições precárias ou por conta própria deixa de fazer jus a qualquer benefício do FAT. Foi excluído do orçamento público. Foi negado seu direito como cidadão.

Para as despesas com o abono salarial, os valores caíram em 2015, em função das mudanças legislativas e normativas (parte das despesas foi postergada). Naquele ano, o pagamento de vários benefícios foi adiado por uma agenda diferenciada de pagamentos. Somente foram pagos 13,7 milhões de benefícios dos 23,6

milhões devidos. Em 2016, retomado o fluxo normal, foram gastos R\$ 17,9 bilhões em abono. Um valor superior ao de 2015, R\$ 10,1 bilhões, mas em linha com os pagamentos de 2014, R\$ 15,9 bilhões. Em 2017, as despesas caíram para R\$ 16,2 bilhões.

Para ter acesso ao benefício, o trabalhador precisa ocupado um emprego com carteira assinada no ano anterior com menos de dois salários mínimos. Assim, paradoxalmente, o aumento do desemprego e da informalidade diminuiu a quantidade de trabalhadores aptos a receberem o benefício.

A Tabela 39 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

**TABELA 39**

PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016 (%)
Seguro-Desemprego	8.396	14.153	18.583	19.235	29.940	33.462	38.054	37.772	38.007	0,6
Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	212	540	908	1.179	1.892	2.400				
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	15	17	20	32	34				
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	2	6	4	3	4	3				
Abono Salarial	2.755	5.975	7.565	8.758	14.659	15.877	10.126	17.932	16.229	-9,5
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	4	58	9	34	57				
<b>Soma benefícios</b>	<b>11.378</b>	<b>20.694</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>46.561</b>	<b>51.833</b>	<b>48.180</b>	<b>55.704</b>	<b>54.236</b>	<b>-2,6</b>
<b>Outras Ações do FAT<sup>(*)</sup></b>	<b>543</b>	<b>722</b>	<b>607</b>	<b>551</b>	<b>505</b>	<b>522</b>	<b>506</b>	<b>551</b>	<b>561</b>	<b>1,8</b>
<b>Benefícios e outras ações do FAT</b>	<b>11.922</b>	<b>21.416</b>	<b>27.742</b>	<b>29.755</b>	<b>47.066</b>	<b>52.354</b>	<b>48.686</b>	<b>56.255</b>	<b>54.797</b>	<b>-2,6</b>

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 a 2017, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do seguro-desemprego.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

Assim, o conjunto de benefícios pagos pelo FAT em 2017 foi inferior ao realizado em 2016 em 3%. Considerando que o salário mínimo (base de referência dos benefícios) foi elevado em quase 11%, a diminuição dos trabalhadores que alcançaram o acesso aos benefícios caiu consideravelmente.

## 5.7. 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 nas Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério das Cidades, despesas de saúde nos hospitais universitários, ações de defesa civil e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais.

A Tabela 40 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão. Em 2016, essas ações somaram R\$ 11,9 bilhões, sendo 4,0% superior aos R\$ 11,5 bilhões de 2015. Em 2017, foram aplicados nessas ações R\$ 13,5 bilhões, R\$ 1,6 bilhão a mais, superando em 13,6% o verificado em 2016.

A maior parte desse acréscimo, cerca de R\$ 800 milhões, está associada às despesas com hospitais universitários e residência médica<sup>125</sup>. Os valores com essas programações chegaram a R\$ 8,7 bilhões em 2017. A maior parte desse valor corresponde ao pagamento de servidores nessas unidades, R\$ 7,1 bilhões. Em 2016, eram R\$ 6,2 bilhões. Para o custeio e os investimentos nesses hospitais, o valor diminuiu. Foram R\$ 904 milhões em 2016 e R\$ 811 milhões em 2017. As despesas associadas diretamente à residência médica, em 2017, foram de R\$ 751 milhões e em 2016, de 698 milhões.

## TABELA 40

### EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS

Valores correntes, em R\$ milhões

Especificação	2005	2008	2009	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2016 (%)
Infância, adolescência, idoso, pessoa com deficiência e assistência comunitária	34	69	89	92	135	114	54	53	46	-12,6
Ações de saneamento	34	1.808	3.088	1.744	2.928	1.681	1.093	553	856	54,7
Alimentação do educando	1.226	1.490	2.023	3.039	3.548	3.704	3.771	3.477	3.906	12,3
Hospitais de ensino e residência	368	498	2.002	2.678	4.213	4.840	6.628	7.811	8.660	10,9
Outras ações de seguridade social	134	57	42	31	1.047	519	0	0	30	-
<b>Soma</b>	<b>1.795</b>	<b>3.922</b>	<b>7.244</b>	<b>7.584</b>	<b>11.871</b>	<b>10.859</b>	<b>11.547</b>	<b>11.894</b>	<b>13.498</b>	<b>13,5</b>
<b>Investimentos</b>	<b>65</b>	<b>1.873</b>	<b>3.175</b>	<b>1.915</b>	<b>3.242</b>	<b>1.999</b>	<b>1.284</b>	<b>929</b>	<b>1.184</b>	<b>27,5</b>

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.

A segunda maior conta desse conjunto 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 integral. Em 2017, foram R\$ 3,9 bilhões. Embora esse valor seja 12,3% superior aos R\$ 3,5 bilhões de 2016, foram pouco superiores aos R\$ 3,8 bilhões de 2015.

Em ações de saneamento, no Ministério das Cidades, foram utilizados R\$ 856 milhões, em 2017. O valor cresceu frente aos R\$ 553 milhões de 2016, mas muito inferiores aos R\$ 2,9 bilhões de 2013.

Também em Outras Ações da Seguridade Social, há uma diminuição histórica dos gastos em investimentos. Esses valores foram de R\$ 3,2 bilhões em 2013, e caíram em movimento quase contínuo. Em 2017, esses investimentos foram de R\$ 1,2 bilhão.

<sup>125</sup> 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.



## 6. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2017

**A**s receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas e o efeito das demais renúncias e o mercado de trabalho foram debatidos em seções anteriores. Neste Capítulo está dedicado às despesas previdenciárias e aos dados sobre o resultado do RGPS. Em relação às despesas ressalta-se a relação entre o mundo do trabalho e as carências e os critérios de elegibilidade aos benefícios. Nesse aspecto, a maior motivação é esclarecer os trabalhadores para enfrentar o debate em defesa da previdência 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, que a questão demográfica é determinante e que há uma generosidade nas regras e condições para alcançar os benefícios, que é necessário suprimir direitos dos trabalhadores.

Em contraposição, há os que reafirmam o modelo de 1988. Alegam que os problemas atuais da previdência são conjunturais, resultado direto de problemas no mercado de trabalho; que a previdência é capaz e deve arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores; e que precisamos aprofundar 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. Nesse conjunto de ideias, as condições de trabalho e a forma com que a riqueza é distribuída e apropriada são mais determinantes para a sustentabilidade do modelo previdenciário do que a questão demográfica.

No Capítulo 4 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. E voltou a ocorrer neste último triênio.

Esse discurso obriga a Previdência Social a cobrir as despesas com benefícios apenas com as receitas próprias das contribuições previdenciárias. Ignora que os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previsões de aportes governamentais a partir de um tripé contributivo: governo, trabalhadores e empresas sustentam a previdência.

O Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007, ocorreu quando o crescimento do emprego recuperava o RGPS, notadamente o subsistema urbano. Ficou demonstrado que, mesmo tomadas isoladamente,

as contribuições previdenciárias possuíam a capacidade de cobrir as despesas com benefícios. Que os problemas financeiros e de exclusão haviam sido provocados pela precarização do mundo do trabalho, ocorrida na década de 1990. Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana. Para o subsetor rural, a precarização do trabalho no campo, as sonegações, renúncias e imunidades fabricavam o chamado deficit. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária. Sob um governo mais sensível aos debates do mundo do trabalho, ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que diminuam as receitas do sistema.

A realidade em 2015/2018 é diferente, reina a crise e a informalidade nas ocupações. Mesmo assim, as questões do trabalho, do emprego, das contribuições previdenciárias e do financiamento estatal não foram a tônica dos debates que antecederam a proposta de reforma da previdência. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho.

Como foi visto na seção relativa à proposta de reforma da previdência, o governo e diversos setores querem uma desconstrução da previdência social, uma contrarreforma, desestruturante do direito previdenciário, alterando pilares importantes do sistema. Querem a fixação de requisitos e carências incompatíveis com a realidade do mercado de trabalho; a diminuição do valor dos benefícios; o estabelecimento de idade mínima para a aposentadoria de 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 uma derrota histórica para os trabalhadores.

Do ponto de vista financeiro, as receitas exclusivas do RGPS estão aviltadas por inúmeras razões. Desde 2014, o crescimento do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam 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, quando a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21/1999, ficou estabelecido que a parcela da arrecadação correspondente à majoração da alíquota em 0,10% seria destinada ao custeio da Previdência Social e passou a compor o financiamento do subsistema rural<sup>126</sup>. Com o fim da CPMF, foram suprimidos da Previdência Social 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 41 apresenta os resultados da Previdência Social, conforme o principal quadro divulgado mensalmente pelo governo.

<sup>126</sup> O subsistema urbana era superavitário.

**TABELA 41**RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,  
CONFORME VALORES DIVULGADOS PELO GOVERNO

Fonte: MPS.

valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	108.434	163.355	182.009	211.968	245.892	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785
Despesas	146.010	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
Saldo	-37.576	-36.207	-42.867	-42.890	-35.546	-39.035	-49.857	-56.698	-85.815	-149.734	-182.450
<b>Saldo % PIB</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,9</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-2,8</b>
<b>Média de todos os exercícios</b>	<b>-1,4</b>										
<b>% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade</b>	<b>25,7</b>	<b>18,1</b>	<b>19,1</b>	<b>16,8</b>	<b>12,6</b>	<b>12,3</b>	<b>14,0</b>	<b>14,4</b>	<b>19,7</b>	<b>29,5</b>	<b>32,7</b>
<b>Média de todos os exercícios</b>	<b>20,4</b>										

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 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.

Parte desses números é repetida mensalmente nos relatórios da Previdência, do Tesouro Nacional e do Banco Central e repercutida pela mídia. 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 resumir às suas contribuições específicas, ignorando 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.

Mesmo que os números da Tabela mostrem a intrínseca relação entre os dados da previdência e mundo do trabalho, esse aspecto nunca é ressaltado. Entre 2005 e 2008, o saldo negativo manteve-se praticamente constante em valores nominais, mas caiu em relação ao PIB, de -1,7% para -1,2%. Intensificada a geração de emprego, chegou ao patamar de 0,8% do PIB.

O custo para o Tesouro cobrir a necessidade de financiamento da previdência social é relativamente pequeno. Em 2005, significava 26%, pouco mais de um quarto, do conjunto dos benefícios pagos. Uma proporção inferior ao praticado no resto do mundo, um valor inferior à terça parte demandada pelo modelo tripartite de financiamento. E essa demanda foi reduzida a 12%, a oitava parte.

Segundo o IPEA<sup>127</sup>, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondiam por 36% das despesas previdenciárias – em valores antes da crise que se iniciou em 2008. Isto representa mais do dobro dos 19% verificados aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 e 2017, de 20%. Como mostrado na Tabela 41 que ignora o efeito das perdas de arrecadação decorrentes das renúncias previdenciárias.

No Brasil, em especial, o aporte de recursos do Tesouro ainda é feito com fontes próprias da Seguridade Social. Não são recursos do Orçamento Fiscal. A sabedoria do constituinte, ao criar o Orçamento da

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

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.

No fundamental, são valores muito pequenos considerando-se que esse saldo não representa somente o custo do Tesouro pelo pagamento de aposentadorias e pensões para dezenas de milhões de trabalhadores e seus dependentes. É o investimento da sociedade brasileira no maior programa de distribuição de renda do país, responsável pelo sustento de milhões de famílias. Um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais; capaz de fazer girar a economia de milhares de municípios; com um grande efeito multiplicador na economia e que devolve aos cofres públicos, sob a forma dos mais diversos impostos, uma parcela significativa desse investimento.

Mas, nenhum desses pontos é discutido. A grande imprensa, o governo e outros defensores da reforma, no afã de cortar direitos, desfigurar a previdência e incentivar a adesão a planos privados, centram as discussões no saldo previdenciário que essa tabela mostra.

Agem como se não fosse possível promover um novo ciclo de emprego, de distribuição de renda ou de redução de desigualdades. Como se o conjunto dos trabalhadores e a sociedade brasileira estivessem fadados ao desemprego e as iniquidades sociais.

Em 2017, o aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência, pelos critérios expostos na Tabela, foi de R\$ 182,4 bilhões. Ressaltam que esse é um valor muito superior aos dois anos anteriores, e que, sendo crescentes, 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 2017 foi de 33%, a terça parte, uma proporção muito próxima a que existia antes de 2005. Uma proporção que foi reduzida pelo efeito combinado de políticas públicas. O principal fator responsável pela diminuição dessa proporção de 26% para 12% - para menos da metade - foi exclusivamente o resultado do conjunto de 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 resistiu aos efeitos da crise internacional de 2008-2009 –, do combate à pobreza e da inclusão produtiva de vastos segmentos populacionais no campo e na cidade. Não foi uma diminuição por supressão de direitos previdenciários<sup>128</sup>.

A além do mercado de trabalho, é preciso entender o efeito das desonerações no financiamento do modelo, como ressaltado pelo Fórum de 2007. Estabelecida uma renúncia nas contas da previdência, não se pode esperar que os aumentos na necessidade de financiamento do sistema sejam cobertos com perda de direitos. Não se pode exigir que os trabalhadores paguem integralmente essa conta.

Depois de 2012, a velocidade de geração de novos postos de trabalho diminuiu, mas também cresceram as renúncias, foi o primeiro ano da desoneração da folha, que, apesar de determinação legal, não foi integralmente compensada. 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 Super Simples para a quase integralidade dos segmentos econômicos, com a ampliação dos valores de enquadramento.

128 As reformas previdenciárias que ocorreram em 2003 e 2004 não discutiram direitos dos segurados do regime geral, estiveram centradas nos regimes próprios dos servidores.



Em 2015, o marco legal da desoneração da folha de pagamentos também 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 pelo 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.

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 das 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.

A Tabela 42 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.

## TABELA 42

### RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Receitas</b>	<b>128.887</b>	<b>179.177</b>	<b>199.025</b>	<b>229.906</b>	<b>265.679</b>	<b>309.884</b>	<b>349.648</b>	<b>386.826</b>	<b>393.841</b>	<b>401.253</b>	<b>418.506</b>
Previdenciárias	108.434	163.355	182.009	211.968	245.892	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785
Compensações pela desoneração não repassada						5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd
CPMF <sup>1</sup>	7.663	264									
Renúncias, exceto desoneração da folha	12.789	15.558	17.016	17.938	19.788	27.048	32.484	35.849	41.288	43.116	43.721
<b>Despesas</b>	<b>146.010</b>	<b>199.562</b>	<b>224.876</b>	<b>254.859</b>	<b>281.438</b>	<b>316.589</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.087</b>	<b>507.871</b>	<b>557.235</b>
Benefícios	141.922	194.103	217.343	246.304	272.839	308.299	347.599	382.892	424.715	493.935	541.659
Sentenças	4.088	5.459	6.506	7.229	7.212	6.791	7.408	9.351	9.619	11.597	13.269
Compensação previdenciária		0	1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
Saldo Encontrado	-17.124	-20.385	-25.851	-24.952	-15.759	-6.706	-7.356	-7.375	-42.246	-106.618	-138.729
Saldo % PIB	-0,8	-0,7	-0,8	-0,6	-0,4	-0,1	-0,1	-0,1	-0,7	-1,7	-2,1
<b>Valor médio do saldo (% PIB)</b>	<b>-0,76</b>										
<b>Saldo sobre total de despesas (%)</b>	<b>-11,7</b>	<b>-10,2</b>	<b>-11,5</b>	<b>-9,8</b>	<b>-5,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,9</b>	<b>-9,7</b>	<b>-21,0</b>	<b>-24,9</b>
<b>Valor médio do saldo (% despesas)</b>	<b>-10,40</b>										

Fonte: Boletins de Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Notas: <sup>(1)</sup> 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.

As duas últimas tabelas apontam que havia uma tendência de queda da necessidade de cobertura do Regime Geral, tanto em relação ao PIB, quanto em função do 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. Esse resultado foi alcançado em um cenário de uma audaciosa política de valorização do salário mínimo sobre os benefícios. O aumento real de 77% concedido ao mínimo, no período de abril de 2002 a janeiro de 2018, foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que as despesas, a ponto de reduzir o chamado deficit, inclusive nominalmente entre 2010 e 2012.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena. Os anos de 2016 e 2017, resultado da maior recessão brasileira do período recente, são pontos fora da curva. Ignorando-se as renúncias, como mostrou a Tabela 41, de 2005 a 2017, considerando todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é de 20%. Se fossem compensadas todas as renúncias, seria necessário 10%, como demonstrado na Tabela 42.

O discurso do *deficit* da previdência social não prevaleceria se os dados previdenciários fossem apresentados com toda transparência e amparados pela determinação constitucional.

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

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

As receitas previdenciárias do subsistema urbano estão, em parte, vinculadas à remuneração do emprego formal. Os segurados pagam sobre os salários, limitados ao teto de contribuição e a maior parte das contribuições das empresas incide sobre a folha de pagamentos (mais de 50%, como mostra a Tabela 29).

Assim, as contas do subsistema urbano, considerando-se tão somente as respectivas contribuições e despesas com benefícios, resultam quase que diretamente do processo de geração de empregos formais e do comportamento da renda do trabalho.

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 um fator econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária que produziu esse resultado, significa maiores espaços de cidadania e demonstra a falácia do discurso de que os ajustes exigem cortes de direitos e ampliação de exigências.

Os números do subsistema urbano estão na Tabela 43.

Em 2014, a receita realizada com a arrecadação das contribuições previdenciárias do subsistema urbano, quando consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha, superou as despesas com benefícios em R\$ 70 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano, diminuiu para R\$ 43 bilhões, representando 0,7% do PIB.

**TABELA 43**

## RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, DO SUBSISTEMA URBANO

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Receitas</b>	<b>115.728</b>	<b>171.363</b>	<b>191.903</b>	<b>222.407</b>	<b>300.238</b>	<b>339.008</b>	<b>375.518</b>	<b>380.819</b>	<b>387.293</b>	<b>403.672</b>
Total das receitas previdenciárias	105.086	158.383	177.445	207.154	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485
Previdenciárias	105.086	158.383	177.445	207.154	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485
Compensações pela desoneração não repassadas					5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd
Renúncias	10.642	12.980	14.458	15.253	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.187
<b>Despesas</b>	<b>118.626</b>	<b>159.652</b>	<b>175.832</b>	<b>198.770</b>	<b>245.454</b>	<b>276.649</b>	<b>305.499</b>	<b>338.046</b>	<b>396.561</b>	<b>437.194</b>
Benefícios	118.626	159.652	174.805	197.444	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887
Compensações previdenciárias	0	0	1.027	1.325	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
<b>Saldo Encontrado <sup>(1)</sup></b>	<b>-2.898</b>	<b>11.711</b>	<b>16.072</b>	<b>23.637</b>	<b>54.784</b>	<b>62.359</b>	<b>70.019</b>	<b>42.772</b>	<b>-9.268</b>	<b>-33.523</b>
<b>Saldo acumulado de 2005 a 2017</b>	<b>268.927</b>									
Receitas % PIB (1)	5,33	5,51	5,76	5,72	6,24	6,36	6,50	6,35	6,19	6,15
Despesas % PIB	5,47	5,13	5,28	5,12	5,10	5,19	5,29	5,64	6,34	6,66
<b>Saldo (1) % PIB</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,38</b>	<b>0,48</b>	<b>0,61</b>	<b>1,14</b>	<b>1,17</b>	<b>1,21</b>	<b>0,71</b>	<b>-0,15</b>	<b>-0,51</b>
Saldo (2)	-13.540	-1.269	1.613	8.384	31.618	34.359	38.809	7.425	-46.344	-71.710

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdênciária. <sup>(1)</sup> As receitas e saldo consideram (compensam) o efeito das renúncias. <sup>(2)</sup> Saldo que desconhece o efeito das renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O resultado em 2015 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, não foi desprezível alcançar um saldo positivo depois de três anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego.

Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas com benefícios do setor urbano, de R\$ 397 bilhões, ultrapassaram o valor dessas contribuições, de R\$ 387 bilhões, na conta que reconhece o efeito das renúncias.

Em 2017, depois de dois anos de profunda crise, o resultado negativo foi mais expressivo, atingindo a cifra de R\$ 33,5 bilhões, -0,5% do PIB.

Na Tabela 43, nos dados relativos às renúncias, não estão computados os valores relativos à desoneração da folha de pagamentos que foram ressarcidos à Previdência. Mas, atendendo ao mandamento legal, estão apresentadas as parcelas dessa desoneração que o Tesouro não integralizou.

O comportamento da arrecadação de 2015 a 2017 decorre basicamente da perda do dinamismo do emprego, do aumento do desemprego e da diminuição da renda. Um cenário oposto, observado nos anos anteriores, garantia 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%. Em 2017, foi de 4,2%, insuficiente para cobrir uma expansão de 10,1% no pagamento de benefícios. Ou seja, entre 2015 e 2017, o crescimento médio foi de apenas 2,4%. Foram 7,5% acumulados em um período com uma inflação de 22%, pelo INPC.

Analisando as despesas, entre 2006 e 2014, o seu crescimento nominal médio anual foi de 11,2%, inferior ao verificado para as receitas. Ao contrário, entre 2015 e 2017, as despesas cresceram em ritmo mais acelerado.

As despesas do RGPS crescem a cada ano, influenciadas por três fatores básicos: reposição da inflação do ano anterior; aumentos reais concedidos ao salário mínimo; e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos.

Em condições normais da economia e do mercado de trabalho, a correção inflacionária atua elevando na mesma proporção receitas e despesas.

Desde 2005, os aumentos reais para o salário mínimo foram um importante fator para a expansão das despesas previdenciárias. Mas eles decorrem de crescimentos reais do PIB, um aumento da riqueza produzida no exercício anterior, que normalmente vem acompanhado de mais empregos e maiores rendas do trabalho. Quanto isso ocorre, o aumento real do PIB, que eleva o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários, repercute positivamente nas despesas, mas eleva as receitas. E o período de 2004 a 2014 demonstra que o crescimento dessas receitas se dá acima dos percentuais de aumento do PIB real e até das despesas.

O terceiro fator, o crescimento vegetativo dos benefícios, resulta de diversos componentes: aspectos demográficos, do mercado de trabalho e questões subjetivas, relacionadas às percepções dos segurados sobre postergar ou antecipar uma aposentadoria em busca de melhores benefícios ou na incapacidade de ser manter ativo no mercado de trabalho.

Em relação a esse último ponto, é preciso ressaltar que 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 oposta<sup>129</sup>, 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, respectivamente. 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, haverá mais brasileiros saindo do que entrando no mercado de trabalho. E mesmo assim não será o caos, porque 62% da população brasileira terá entre 16 e 64 anos, teremos quase dois terços da população em idade laboral. Em 2060, último ano da estimativa do IBGE, ainda teremos 60% da população nessa faixa de idade laboral.

Para se ter uma ideia, em 1980, o percentual da população com idade entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE130) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente, que existiam à época menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços do que existirão em 2037. A proporção de idosos era menor, mas havia 38% da população em idade não-ativa, abaixo de 15 anos.

A expectativa de vida hoje é maior do que em 1980. Mas, a produtividade também e poderia ser maior ainda, especialmente no Brasil, que se encontra ainda defasado das maiores economias na produção e na incorporação de tecnologias ao trabalho e ao capital. Esse aumento de produtividade e de riqueza gerada pelo

129 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.

130 A Retroprojeção população do IBGE apresenta números de 1980 a 2000, por faixas quinquenais de idade.

trabalho precisa ser, em parte, alocado na distribuição da renda do trabalho e de direitos para a sociedade. Caso contrário, será unicamente apropriada pelo lucro das empresas, satisfazendo exclusivamente aos seus proprietários.

Os idosos e aposentados não são, nem serão, os vilões dos direitos dos trabalhadores e das contas públicas. Mas, 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.

A verdade é que os aspectos demográficos pressionaram o crescimento vegetativo das despesas com benefícios, mas os problemas do mercado de trabalho, também.

O aumento do desemprego, especialmente nas maiores faixas etárias aumentou substancialmente de 2014 a 2016. Segundo os dados do Dieese, que publica os índices de desemprego desagregados por faixa etária, o desemprego para quem tem entre 50 e 59 anos cresceu entre 2014 e 2016, de 3,9% para 6,6%, na região metropolitana de São Paulo. E o mesmo ocorreu nas regiões de Salvador e Porto Alegre, cujos índices de desemprego cresceram, respectivamente, de 4,8% para 7,2% e de 2,0 para 4,5% no mesmo período e mesma faixa etária. Com quase o dobro de desemprego e com menores perspectivas, todos que podem se refugiar na aposentadoria, perdendo ou não valores com o fator previdenciário.

Esse comportamento pode ser importante para explicar o maior número de novos benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição, em 2016 e 2017.

A Tabela 44 mostra os números de benefícios concedidos nos diversos tipos de aposentadoria por tempo de contribuição de 2011 a 2017.

**TABELA 44**

BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

	Total	Evolução
		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
2017	470,0	8,8

Notas: Os dados incluem benefícios concedidos aos segurados urbanos e rurais, mas estes representam menos de 0,4% do total, a cada ano, para esses benefícios, conforme histórico extraído dos Anuários Estatísticos da Previdência Social.

Fonte: Boletins de Resultado da Previdência Social; Secretaria de Previdência.

Entre 2012 e 2015, foram concedidos, em média, 309 mil aposentadorias por tempo de contribuição a cada ano. Os números crescem a uma razão de 1,8% ao ano. Mas em 2016, foram concedidos 432 mil desses benefícios, 39% acima da média e uma variação de 34% em relação ao ano anterior. Em 2017, foram concedidos 470 mil, quase 9% acima dos já altos valores de 2016 (mais de 50% acima da média de 2012 a 2015).

Pelo menos dois fatores podem ajudar a explicar esse aumento. As condições do mercado de trabalho para as mais altas faixas etárias da população ocupada. Se faltam alternativas de trabalho ou há diminuição da renda do trabalho, as pessoas que podem se aposentar o fazem. Outro aspecto a considerar está relacionado com a expectativa do trabalhador frente à deterioração das condições de aposentadoria. Se imagina que pode perder direitos, antecipa. E ao contrário, se as condições podem melhorar, aguarda-se.

Em junho de 2015, a edição da MP 676, convertida na Lei nº 13.183/2015, estabeleceu condições mais favoráveis para a aposentadoria por tempo de contribuição<sup>131</sup>. Com emprego e cientes de que no futuro os benefícios seriam maiores, o comportamento dos trabalhadores segurados foi o de postergar a sua solicitação.

Para fazer jus a esse instrumento criado pela nova lei (a fórmula 85/95), 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 incentivos para permanecer no mercado de trabalho são oferecidos, é a postergação dos pedidos de aposentadoria. E, certamente, essa foi uma opção para muitos trabalhadores, enquanto tiveram empregos. Talvez esses elementos também ajudem a explicar o dinamismo do número de benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição entre 2014 e 2016, 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 o mesmo aconteceu<sup>132</sup>. 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 20/1998, e 143 mil, um ano depois.

Esses números são importantes para que se compreenda a variação das despesas de um ano para outro<sup>133</sup>.

Em 2016, conforme visto na Tabela 8, as despesas com o conjunto dos benefícios com o subsetor urbano foram de R\$ 396,6 bilhões, um valor 17,3% 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.

Em 2017, as despesas cresceram 10,3%, passando a R\$ 435 bilhões. A variação do INPC de 2,1% explica parte desse aumento. Outro elemento dessa equação é uma maior quantidade de benefícios emitidos, onde a concessão de novos é um fator importante.

131 Em substituição ao fator previdenciário, que subtrai uma parcela considerável da aposentadoria por tempo de contribuição, foi criada a fórmula 85/95 progressiva

132 As reformas administrativa e da previdência aprovadas em 1998, EC nº 19 e 20, respectivamente, determinaram corridas às aposentadorias nos regimes do INSS e nos regimes próprios de servidores. Os regimes próprios conviveram com o mesmo efeito em 2002/2003. E, agora, a atual reforma igualmente promoveu corrida às aposentadorias no RGPS e nos regimes próprios.

133 Outros eventos de natureza administrativa, como o recadastramento de segurados em condição de beneficiários, também interferem nesse conjunto.

Também foi tema muito recorrente nos debates da reforma da previdência o volume de despesas associadas aos gastos com benefícios acidentários. Para o governo trata-se de impropriedade ou ineficácia de instrumentos de perícia e de definição de afastamento dos trabalhadores. Várias medidas foram implementadas para modificar as regras e os procedimentos a serem adotados.

Mas, há uma omissão em todo esse debate: o fato das condições de trabalho em nosso país colocá-lo como um dos recordistas dos acidentes e agravos decorrentes do trabalho em todo o mundo. Pelos dados da OIT<sup>134</sup>, no Brasil ocorrem 7,4 mortes no trabalho para cada 100 mil trabalhadores por ano. Embora seja possível verificar em alguns países uma estatística que revela 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, porque 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 e atuar no sentido de preservar a vida e a saúde dos trabalhadores. A Tabela 45 apresenta alguns dos dados compilados das notificações de acidentes de trabalho realizados pelo Ministério Público do Trabalho – MPT.

Uma análise acurada sobre essas informações apontam 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 45, em 2017, há mais de 3 mil mortes decorrentes de acidentes e doenças do trabalho. No entanto, no relatório Resultado do RGPS, para esse mesmo exercício, somente está computada a concessão de 298 pensões acidentárias. Em nenhum ano desde 2012, há mais de 500 delas. E para todos esses anos há, em média, 2.626 mortes identificadas nas respectivas CAT como decorrentes de acidentes ou doenças profissionais.

Os benefícios provavelmente foram concedidos, mas não estão registrados como de natureza acidentária e aparecem na estatística como um de outra natureza. Esse e outros descompassos nos lançamentos escondem a natureza de risco de determinados casos, inflam as demais contas, livram empresas da responsabilidade e ajudam a distorcer o debate sobre a previdência<sup>135</sup>. Desnaturalizada a origem dos diversos benefícios, é mais fácil fazer crer que as regras do sistema para pensões, auxílio-doença e aposentadorias por invalidez são benevolentes e estão em desacordo com exigências e carências estabelecidas em outros países.

Outro aspecto que influencia as contas da previdência, também negligenciado nesse debate, é a perda da capacidade de arrecadar. Ao centrar todas as soluções para o problema de caixa no corte de despesas, o governo ignora a arrecadação.

134 Ilostat.org; com dados de 2011 – único ano da série 2004 a 2015 em que aparecem dados relativos ao Brasil.

135 No caso de morte por acidente, por exemplo, como não são tratadas como acidentárias e são computadas como uma pensão normal, ficam distorcidas informações como idade de concessão, duração do benefício. E, faz parecer que as regras de concessão da pensão são generosas.

**TABELA 45****MORTES E AFASTAMENTOS DECORRENTES DE NOTIFICAÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS**

Eventos		2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Mortes</b>		<b>2.561</b>	<b>2.675</b>	<b>2.660</b>	<b>2.387</b>	<b>2.156</b>	<b>3.318</b>
Afastamentos por agravos	Acidentes	193.577	191.811	179.180	127.168	150.578	131.453
	Doenças	109.586	109.843	98.108	67.097	74.829	61.394
	Outras Causas	1.657	1.724	1.761	1.261	1.478	1.219
Afastamentos por acidentes graves	Fraturas	112.068	112.506	106.707	78.083	93.404	78.499
	Traumatismos	26.585	26.385	24.337	16.297	19.072	16.313
	Luxações	20.858	20.549	19.088	13.403	16.226	14.595
	Ferimentos	17.463	16.137	14.708	9.208	10.430	8.161
	Amputações	8.501	8.602	7.481	5.520	6.076	4.462
Afastamentos por doenças	Osteomuscular e Tecido Conjuntivo	77.410	76.478	67.856	45.946	50.264	40.292
	Mentais e Comportamentais	11.565	12.645	11.750	8.873	10.588	9.373
	Nervosas	6.280	6.485	5.838	4.222	4.635	4.239
	Aparelho Digestivo	4.465	4.530	3.925	2.574	2.826	2.239
	Circulatórias	2.893	2.936	2.603	1.558	1.892	1.431
Doenças	Dorsalgia	26.037	24.805	21.579	14.222	15.624	12.192
	Lesões do ombro	16.870	18.289	16.689	11.910	13.187	10.885
	Sinovite e tenossinovite	11.009	10.130	8.740	5.818	6.043	4.521
	Mononeuropatias	5.770	5.960	5.417	3.934	4.278	3.910
	Outras	49.900	50.658	45.682	31.213	35.693	29.886

Fonte: Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho - Ministério Público do Trabalho (<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>).

Além da recuperação da economia, que gera mais e melhores empregos e renda para os trabalhadores, é preciso que se dê atenção especial para a recuperação dos créditos previdenciários. Em 2015, os dados revelados pelo governo no Fórum de Emprego e Previdência indicaram que somente a previdência social deixou de receber R\$ 26,4 bilhões. Na CPI da Previdência do Senado Federal, a ordem de grandeza desses dados foi confirmada por diversos expositores que chegam a apontar que, entre sonegação e inadimplência em 2015, somam-se 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, e a inadimplência, 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, último dado divulgado, estavam 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 46 apresenta informações sobre a sonegação e a inadimplência das contribuições previdenciárias desde 2011.

**TABELA 46**

VALORES SONEGADOS E A INADIMPLÊNCIA EM CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Valores correntes, R\$ bilhões

	2011	2012	2013	2014	2015
Sonegação	13,1	13,5	15,6	16,9	11,9
Inadimplência	11,4	12,7	15,4	13,7	14,5
<b>Total</b>	<b>24,5</b>	<b>26,2</b>	<b>31,0</b>	<b>30,6</b>	<b>26,4</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social. Dados apresentados no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social.

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

A análise do subsistema previdenciário rural permite identificar as inúmeras diferenças entre os segurados rurais e urbanos. Essas variações, que englobam capacidade econômica, forma de retribuição e regularidade da renda do trabalho e particularidades do ambiente laboral, resultam em aspectos importantes nos requisitos de carência e na forma de cálculo dos benefícios.

O financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador, o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural; e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar.

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar que a contribuição previdenciária seja calculada sobre a renda da comercialização da produção rural. A partir de 2018, foram determinadas duas alterações na contribuição sobre a comercialização da produção. Para a grande empresa rural, a alíquota foi reduzida para 1,7% do resultado da comercialização, um valor inferior ao que era cobrado daqueles que operam sob a forma de economia familiar. Para os fazendeiros (PF), a alíquota foi equiparada ao que paga a economia familiar em 1,2%.

Enquanto fazia tramitar uma reforma para acabar com os direitos previdenciários do trabalhador rural, sob a alegação de incapacidade financeira do sistema, o governo reduzia as alíquotas das maiores empresas rurais.

Essa modificação se deu na mesma lei que decidiu pelo parcelamento das dívidas previdenciárias desse setor. Além de um enorme perdão de juros e multas, a base do governo reduziu a tributação do segmento.

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

Ressalte-se que, ainda assim, o benefício rural tem natureza previdenciária. Não é assistencial. É contributivo. A figura do segurado especial, criada pelo constituinte, atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas, uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, processos econômicos baseados em relações familiares e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

Ao estabelecer contribuições sobre a comercialização da produção, o modelo é adequado a uma renda baseada em safras, colheitas e comercialização que tem aspectos continuados e sazonais. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação no custeio.

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

Assim, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras 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 da 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 47 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

### TABELA 47

EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS, SUBSISTEMA RURAL; VALORES CORRENTES E % DO PIB

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas	13.158	7.815	7.121	7.500	8.643	9.645	10.640	11.309	13.022	13.960	14.834
Previdenciárias	3.348	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300
CPMF	7.663	264									
Renúncias	2.147	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534
Despesas	27.384	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041
Saldo Encontrado	-14.226	-32.095	-41.923	-48.590	-52.792	-61.490	-69.715	-77.394	-85.019	-97.350	-105.207
<b>Receitas, % PIB</b>	<b>0,61</b>	<b>0,25</b>	<b>0,21</b>	<b>0,19</b>	<b>0,20</b>	<b>0,20</b>	<b>0,20</b>	<b>0,20</b>	<b>0,22</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>
<b>Despesas, % do PIB</b>	<b>1,26</b>	<b>1,28</b>	<b>1,47</b>	<b>1,44</b>	<b>1,40</b>	<b>1,48</b>	<b>1,51</b>	<b>1,53</b>	<b>1,64</b>	<b>1,78</b>	<b>1,83</b>
<b>Saldo, % do PIB</b>	<b>-0,66</b>	<b>-1,03</b>	<b>-1,26</b>	<b>-1,25</b>	<b>-1,21</b>	<b>-1,28</b>	<b>-1,31</b>	<b>-1,34</b>	<b>-1,42</b>	<b>-1,56</b>	<b>-1,60</b>

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.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 47 está relacionado ao fim da CPMF. 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.

Como já explicitado anteriormente, a partir de 2007, com a extinção da CPMF, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia ao dobro das contribuições específicas da área rural. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi vinculada à Previdência Social para repor esses recursos.

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

Primeiro, porque a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição previdenciária sobre a comercialização do produto rural.

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

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

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



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**E**m 2015, a crise ganhou uma forte dimensão política-institucional e a economia brasileira caiu 3,8%. Em 2016, agravou-se, e a produção nacional perdeu mais 3,5%. Cada uma dessas quedas tomada isoladamente já seria a maior desde que a atual metodologia do PIB foi implementada. Em conjunto, representam a maior depressão em décadas. Em 2017, mesmo em relação aos baixos níveis de produção, verificados depois de um biênio de recessão, a economia manteve-se no fundo do poço, com um leve crescimento de 1%. Somando-se aos muitos e variados problemas econômicos e fiscais, a opção governamental, por um novo ciclo de forte ajuste fiscal diminuiu boa parte dos gastos públicos. Restou delegar aos agentes econômicas as principais tarefas da recuperação, apontando no ajuste fiscal como elemento impulsionador dos investimentos privados. Mas, uma inação efetiva da capacidade econômica do Estado e o agravamento dos problemas políticos minaram a confiança necessária para a retomada do crescimento.

No campo externo, remanesce a mesma crise que se iniciou há pouco mais de uma década, em 2007, nos EUA. Nas maiores economias e em muitos outros países, a recessão foi afastada, há sinais de crescimento, mas ainda não se recuperou o dinamismo anterior, nem muito menos foram equacionados os problemas econômicos e sociais criados no decorrer da crise. E, quando sequer os níveis de comércio se recuperaram, aparecem novas incertezas com grandes embates entre os maiores polos comerciais do mundo. Os efeitos da guerra cambial e um patamar mais rebaixado para a maioria das commodities trazem dificuldades adicionais ao desenvolvimento de muitos países emergentes.

Assim, nesta etapa em que a crise no país demonstra maior robustez, o governo adotou medidas antagônicas às que seguiu no biênio 2008-2009. À época, ações governamentais de natureza anticíclica apresentaram um rápido resultado positivo. Em menos de 18 meses, a indústria, que caiu quase 20%, já havia recuperado os níveis anteriores e o comércio (era mensurado em conjunto com os serviços) superava em mais de 20% os patamares que antecederam à crise. Não por acaso, o PIB de 2010 apontou um dos melhores crescimentos em todo o mundo, perdendo apenas para a China e a Índia.

Nesse novo ciclo, submetida aos efeitos de um forte ajuste fiscal, decorridos mais de 36 meses, a economia anda de lado, em relação a 2014, persistem quedas na indústria de 7%, nos serviços, de 10% e no comércio de 9%.

Com queda na economia, renúncias tributárias em profusão, diminuição dos níveis de emprego, mudanças legais e efeitos de decisões judiciais, a arrecadação do Orçamento da Seguridade Social caiu. Em relação a 2014, as receitas de contribuições sociais verificadas em 2017 perderam R\$ 63 bilhões em valores reais. É natural, portanto, que esse financiamento seja inferior ao volume das despesas com saúde, previdência e assistência social. Mantido aquele nível de arrecadação, a Seguridade Social em 2017 teria também apresentado saldo positivo.

O Orçamento da Seguridade Social, desde 2005<sup>136</sup>, apresenta resultados positivos. A despeito dos números negativos de 2016 e 2017, em média, as receitas superaram as despesas em R\$ 43 bilhões para cada um desses 13 anos. E bastava a manutenção do valor real de suas receitas para reverter os dois únicos resultados negativos da série.

Nesse aspecto, o governo age de forma contraditória. Reafirma a situação deficitária da Seguridade para promover reformas e cortes nos mais diversos direitos. E, ao mesmo tempo, aumenta a subtração de recursos desse Orçamento, via Desvinculação de Receitas da União. Essa desvinculação somente se justifica pelo reconhecimento do caráter superavitário. Fazer desaparecer R\$ 100 bilhões anualmente das contas desse orçamento é uma forma de negar as possibilidades de mais recursos para a Saúde, melhores e mais abrangentes programas sociais, maiores aumentos para o salário mínimo e para os aposentados e pensionistas.

Mesmo que os dados reafirmem o caráter estruturalmente superavitário da Seguridade Social, o governo fez a inequívoca opção pelo seu desmonte. E, quando a Constituição Federal completa 30 anos de promulgação, quando muitos avanços econômicos e sociais foram conquistados nos últimos anos, rasgam o modelo, desmontam as políticas e desconstroem os direitos que ele sustenta e devolvem a sociedade brasileira a um grande atraso.

Como apresentado ao longo desta edição, o governo promoveu profundos e injustificados cortes nos mais diversos programas sociais. O resultado direto dessas ações foi a diminuição do acesso a vários benefícios. Não se tratou de nenhuma medida de cunho moralizadora ou para assegurar o bom uso dos recursos públicos. O alvo, pelas palavras do próprio governo, foi cortar gastos. Apenas se escudaram em falhas cadastrais e problemas burocráticos. O que se fez foi piorar as condições de vida de parcelas mais pobres e, em plena crise econômica e com altos níveis de desemprego, afastar mais de um milhão de famílias do acesso às rendas do Bolsa Família, do Abono Salarial e do Seguro Desemprego. Agora em 2018, o governo alterou a legislação dos benefícios de prestação continuada da LOAS para também poder suspender e cancelar parte desses benefícios.

Se a principal motivação fosse o melhor uso do dinheiro público, iniciaria pelo maior foco desse desvio, as fraudes e a sonegação. Ao contrário, essas medidas adotadas reafirmam o sentimento de que pretendem excluir do orçamento os direitos do povo e seus anseios.

E não é apenas do orçamento público. A reforma trabalhista tratou de promover uma grande liquidação de direitos e garantias dos trabalhadores. As suas consequências para a Seguridade e a previdência social, em particular, ainda estão por aparecer.

Mas, apenas poucos meses depois de entrar em vigor, há redução da ocupação em geral, mas em especial dos empregos com carteira assinada. Há substituição dos contratos formais por outros atípicos, resultando em aumentos da desigualdade de renda. Com os números parciais até julho deste ano, apenas foram gerados 50 mil postos de empregos formais nos 9 meses posteriores à reforma – nada perto dos 2,9 milhões

136 Análise da Seguridade Social somente acompanha os dados posteriores a 2005.

de empregos com carteira fechados entre 2015 e 2017. Pior ainda, foi a qualidade dos novos empregos. Pouco mais da metade desse saldo foi composto por postos intermitentes (26,5 mil), onde o trabalhador não tem qualquer garantia de salário ao final do mês. Outros 13 mil são contratos por tempo parcial. No conjunto, mais de  $\frac{3}{4}$  desse aumento está concentrado em contratos “atípicos” e precários, que passam a ser reconhecidos pela Reforma Trabalhista<sup>137</sup>.

As consequências dessa reforma rapidamente para a cidadania, a renda das famílias, para o acesso aos direitos previdenciários podem se agigantar mais rapidamente do que o previsto.

Já para o ano de 2018, a EC nº 95, do teto de gastos reservou problemas adicionais. A Lei Orçamentária consignou muitos cortes. Para citar apenas alguns, em relação às dotações de 2017, as programações do INCRA serão menores em 79%, com efeitos diretos em Assistência técnica e Extensão Rural para Reforma Agrária (corte de 77%); Promoção da Educação do Campo (corte de 78%); Reconhecimento e Indenização de Territórios Quilombolas, (corte de 52%); Apoio à promoção da cidadania de mulheres rurais, (corte de 56%); Apoio ao Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Quilombolas Povos Indígenas (Extinto); Programa de Aquisição de Alimentos (corte de 45%); construção de CISTERNAS/MDS (corte de 92%).

A lista é muito grande e é incompatível com os novos dados do IBGE<sup>138</sup> que apontam para o crescimento da pobreza no Brasil e constatam que cerca de 52 milhões de brasileiros, o equivalente a 25,4% da população, vivem na linha de pobreza e têm renda familiar equivalente a R\$ 387,07 por mês, e que o maior índice de pobreza está localizado na região nordeste do país, onde 43,5% da população está nessa situação. Cortar acesso a benefícios e precarizar as ações governamentais que atuam diretamente para melhorar as condições de vida desse segmento é menosprezar toda essa realidade.

Para 2019, a situação será ainda pior. Como os cortes nas mais diversas programações que atendem às despesas discricionárias não foram suficientes, a proposta orçamentária pela primeira vez deixa como condicionados R\$ 258,2 bilhões em rubricas que atingem diretamente os direitos a benefícios da Seguridade Social. Nessas condições, há R\$ 201 bilhões de benefícios do RGPS (31% do total); R\$ 30 bilhões relativos aos benefícios da LOAS (50% do total); R\$ 15 bilhões para os benefícios do Bolsa Família (50% do total) e R\$ 2,5 bilhões da compensação ao RGPS pela desoneração da folha (complementação 33% do total).

O governo deve atender a um preceito constitucional que limita a emissão de títulos da dívida frente ao total de suas despesas. Mas, fez a opção de deixar condicionados benefícios destinados à população em geral para assegurar a integralidade dos pagamentos de juros e encargos da dívida que estão na mesma limitação – são despesas correntes. Para 2019, a proposta prevê o pagamento, integral e sem condicionantes, de R\$ 379 bilhões somente para os juros reais da dívida (as despesas com a correção monetária estão consignadas em outras rubricas). Esse valor é muito superior aos R\$ 316 bilhões que foram previstos para 2017, um aumento de 20%. Revela-se assim a real prioridade deste governo para os gastos orçamentários. Para a garantia esses pagamentos, os direitos do povo não cabem no orçamento.

Não é possível concordar com o rumo dessas políticas.

A Análise da Seguridade Social convidou três especialistas para apontar nas áreas do trabalho, que é a base do nosso modelo previdenciário, da saúde e da assistência social. Os artigos apontam avanços e retrocessos nos processos de regulamentação direitos e de implementação dessas políticas públicas setoriais ao longo dessas três décadas.

137 Dados do artigo de Barbara Vallejos Vazquez, Euzebio Jorge de Sousa e Ana Luíza Matos de Oliveira

138 Síntese de Indicadores Sociais 2016, lançado em dez/2017.

Desde 1988, a previdência social é uma conquista que integra os direitos sociais, cabendo à Seguridade Social assegurar os direitos à aposentadoria, pensões e outros benefícios relacionados. Como uma renda substitutiva do trabalho, de caráter contributivo, os direitos previdenciários respondem diretamente ao mercado de trabalho. A Constituição determinou que a Ordem Social tem como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça social. O texto trazido a debate “A (des)construção dos direitos trabalhistas no Brasil”, de Clemente Ganz Lúcio e Patrícia Lino Costa, aponta os avanços alcançados durante uma história de lutas e os processos atuais de desconstrução desses direitos. Antes mesmo que o conjunto desses direitos constitucionais fosse regulamentado, a reforma trabalhista vem alterar os rumos e construir um cenário onde novamente as desigualdades e iniquidades devem prevalecer. Ao mesmo tempo, faz despontar novos desafios para o conjunto dos trabalhadores para defender os seus direitos e promover avanços nas relações de trabalho.

No artigo sobre a Saúde, Francisco Funcia debate sobre o maior problema do atual modelo, o subfinanciamento crônico. Embora a regulamentação dos novos direitos associados à universalidade do Sistema Único de Saúde, identificada como direito de todos e dever do Estado, tenha avançado em muitos aspectos, a falta de recursos sempre foi um entrave. Várias medidas foram sucessivamente aprovadas sem lograr êxitos em assegurar uma quantidade de recursos capaz de assegurar a plena realização desses direitos. A participação da União, detentora da maior parte dos recursos fiscais no arranjo estatal brasileiro, continua insuficiente e pode ser considerada desproporcional ao esforço que vem sendo despendido por Estados e Municípios. A EC nº 95 vem complicar ainda mais essa realidade, exigindo-se uma nova rodada de lutas contra o desmonte do SUS.

Para discutir a Assistência Social, Luciana de Barros Jaccoud e Carolina Gabas Stuchi retratam os avanços constitucionais contidos no novo marco de proteção social trazido pela Constituição, quando políticas de assistência social ultrapassaram o marco da caridade, para resgatar a cidadania. Esse é um desafio permanente frente a uma sociedade tão desigual. Vale lembrar que a regulamentação dos benefícios de prestação continuada previstos na Carta esperou meia década para promover esse importante instrumento de universalização de direitos de cidadania. Se muitas foram as conquistas até 2016, o programa do Bolsa Família, tão importante para erradicar a pobreza extrema, e a expansão e consolidação dos serviços socioassistenciais vêm sendo duramente atacados do ponto de vista orçamentário. E, novamente, os efeitos em 2017 da EC nº 95, do teto de gastos, prejudicou a ação governamental na imensa maioria dessas programações.

As políticas de ajuste fiscal não podem estar direcionadas exclusivamente a diminuir o financiamento da saúde, da educação e dos programas da Seguridade Social.

Em boa parte, esses programas e ações do estado brasileiro são deficitários frente à demanda. Muito se avançou, mas o retrocesso em curso determina perda das condições de cidadania, precarização na prestação de serviços públicos, insuficiência de investimentos e infraestrutura para os setores produtivos. Nessas condições, o país perde os caminhos do desenvolvimento, com crescimento econômico, redução mais profunda das desigualdades sociais e regionais.

O governo inverte prioridades. Saem as ações estatais que retiraram 36 milhões de pessoas da miséria e que permitiram que outros 40 milhões alcançassem a cidadania dos direitos trabalhistas; que reduziram a desigualdade em mais de um terço (o índice de Gine do Brasil caiu de 0,61 para 0,49); que elevaram a escolarização e o acesso à educação técnica e superior para os segmentos mais pobres da sociedade. Voltam políticas de austeridade, que vão acabar com o dinamismo do mercado interno propiciado pelo combate à pobreza e às desigualdades.



A Seguridade Social tem um papel importante no financiamento de muitas das conquistas sociais. Financia programas de distribuição de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas. Para a educação, são renúncias, especialmente das contribuições sociais, que sustentam importantes programas como o ProUni e Pronatec.

Neste contexto, é preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento. É preciso enterrar a reforma da previdência, que corta direitos e inviabiliza a aposentadoria para a maioria dos trabalhadores. É preciso reverter a EC do teto de gastos, que exclui as demandas sociais do Orçamento. É preciso inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

A agenda que o país deseja é de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários ou precarização das relações de trabalho, nem pelos indiscriminados cortes orçamentários. Assegurar a infraestrutura necessária à produção, garantir serviços públicos de qualidade, promover mais e mais saltos de qualidade na educação, das creches à pós graduação.

É necessário aumentar a confiança do setor privado no crescimento nacional. Não haverá desenvolvimento sem assegurar o investimento privado. É preciso reverter para uma agenda produtiva as centenas de bilhões de reais que as empresas preferem deixar aplicadas no mercado financeiro. Com juros mais baixos e menores encargos sobre a dívida não há razões para que o país pratique *superavit* primários tão elevados.

A ANFIP e todas as entidades e organizações sociais que pugnam por um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem que os juros devam permanecer em níveis cada vez menores. O rentismo sempre foi uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso.

Nesse aspecto, é importante que a sociedade brasileira esteja convencida de que a prática corte de gastos e a produção de *superavits* primários não são definidoras de políticas responsáveis. É preciso aumentar os investimentos e devolver com serviços públicos de melhor qualidade, os recursos arrecadados pelo Estado.

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.



## 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 receitas 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 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 evoluiu 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” foi 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 apresenta 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 rerepresentar os dados dos exercícios anteriores acompanhando os conceitos mais recentes.

Para melhor compreensão, 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 pagamentos, 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 associada. 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.

Também compõem 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 finalísticos 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, são utilizados vários tipos que se demonstraram 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:

- 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 se 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 se 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 podem 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 Educação .

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

A Análise da Seguridade Social agrupa e apresenta as diversas despesas da Seguridade a partir da 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;
- 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 para tanto 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, previstas nos art. 40 e 42 da Constituição. 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 ficaria 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. Até mesmo a avaliação dos diversos regimes próprios precisaria separar os gastos com servidores, membros dos Poderes e Militares.

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 com 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 frente 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 o reconhecimento, por parte do governo, da condição superavitária do Orçamento da Seguridade Social, como determina a lei, o uso dos recursos das contribuições para efetivar esses pagamentos pressupõe estarem satisfeitas todas as obrigações com a saúde e assistência social. Mas, ao contrário, apesar de remanejar 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 que o legislador reconhece 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 podem 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.

Estão classificados em Benefícios Assistenciais os 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 29/2000 – a mesma despesa era utilizada para atender a dois preceitos constitucionais distintos para burlar a aplicação mínima de recursos em ações e serviços 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 29/2000, permitindo assim que seja verificado o cumprimento de seus mandamentos. Todas as exclusões determinadas pela LC 141, de 2012, foram feitas, como por exemplo, despesas de natureza assistencial, com juros e encargos da dívida, entre outras.

Em “Previdência Social: pessoal ativo e demais despesas do MDS” estão despesas com os diversos programas e ações da Previdência Social e as operacionais do Ministério da Previdência Social, inclusive o pagamento de pessoal ativo. São excluídos os pagamentos de benefícios, que se encontram em outra classificação.

Em “Assistência Social: pessoal e outras despesas do MDS” estão as despesas com os diversos programas e ações da assistência social, que não se 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” estão 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 despesas da Seguridade. Essa exclusão também atende às discussões havidas no Congresso sobre o que podem e o que não podem ser consideradas como ações e serviços de saúde, para fins do uso dos recursos da saúde. As despesas com a prestação de serviços não universais, como as relativas aos servidores públicos e militares, não podem ser consideradas como gasto em saúde, não podem compor as despesas da seguridade social.

## ANEXO DE DADOS

## ANEXO I - BALANÇO DA SEGURIDADE SOCIAL - PARTE 1 - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2005 A 2017

Valores correntes, em R\$ milhões

RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	<b>277.045</b>	<b>298.472</b>	<b>340.381</b>	<b>359.834</b>	<b>375.888</b>	<b>441.270</b>	<b>508.101</b>	<b>573.212</b>	<b>634.253</b>	<b>666.636</b>	<b>671.506</b>	<b>689.454</b>	<b>753.343</b>
Receita Previdenciária <sup>(1)</sup>	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.988	245.892	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785
Arrecadação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.988	245.892	277.555	307.146	337.503	350.272	358.137	374.785
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	365.485
Rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300
Compensações não repassadas <sup>(2)</sup>								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	235.759
CSLL	26.232	27.266	33.644	42.502	43.592	45.754	57.582	57.316	62.545	63.197	59.665	68.143	75.651
PIS/Pasep	22.083	23.815	26.116	30.830	31.031	40.377	41.588	47.741	51.079	51.778	52.939	53.895	62.243
CPMF	29.120	31.996	36.382	1.004									
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	1.578	1.534	1.891	2.049	2.498	3.148	3.414	3.765	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	<b>11.220</b>	<b>11.351</b>	<b>12.230</b>	<b>13.355</b>	<b>13.941</b>	<b>14.608</b>	<b>16.577</b>	<b>19.875</b>	<b>15.397</b>	<b>19.022</b>	<b>20.709</b>	<b>27.685</b>	<b>24.942</b>
Recursos Próprios do MDS	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231	222
Recursos Próprios do MPS	268	300	382	467	103	68	362	360	1.324	341	502	885	1.056
Recursos Próprios do MS	983	1.460	2.035	2.588	2.803	2.990	3.599	3.720	4.110	4.710	4.325	4.317	3.805
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.093	9.332	9.708	10.367	10.649	11.829	15.006	8.919	12.896	14.745	20.666	18.223
Recursos Próprios dos HU	107	124	117	106	67	80	104	116	170	192	157	222	172
Parcela dos Royalties para a Saúde											10	11	30
Recursos próprios da Seguridade									14	2	79	86	130
Taxas, multas e juros da Fiscalização da Previdência Complementar	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	1.268	1.305
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	911	732
<b>3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(4)</sup></b>	<b>1.052</b>	<b>1.221</b>	<b>1.766</b>	<b>2.048</b>	<b>2.015</b>	<b>2.136</b>	<b>2.256</b>	<b>1.774</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>1.976</b>	<b>2.047</b>
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>289.318</b>	<b>311.044</b>	<b>354.376</b>	<b>375.238</b>	<b>391.844</b>	<b>458.014</b>	<b>526.333</b>	<b>594.861</b>	<b>651.431</b>	<b>687.494</b>	<b>694.441</b>	<b>719.115</b>	<b>780.332</b>

## ANEXO I - BALANÇO DA SEGURIDADE SOCIAL - PARTE 2 - DESPESAS E RESULTADOS DA SEGURIDADE SOCIAL, 2005 A 2017

DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Benefícios Previdenciários (1)	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
Previdenciários urbanos	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887
Previdenciários rurais	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041
Compensação previdenciária (5)				0	1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
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	53.148
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	5.145	6.133	7.195	8.675	10.365	11.537	14.318	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	6.426	7.335	8.446	10.037	11.869	13.579	16.006	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	7.801	8.943	10.605	11.877	13.493	16.767	20.543	24.004	26.162	26.921	27.492	27.784
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047
5. Saúde: despesas do MS (7)	34.517	40.041	45.124	49.443	57.329	61.193	71.113	78.897	84.175	92.943	100.834	107.117	116.366
6. Assistência social: despesas do MDS (7)	1.716	2.183	2.301	2.599	2.745	3.992	4.031	5.657	6.225	7.015	5.383	5.318	9.813
7. Previdência social: despesas do MPS (7)	3.404	4.088	4.326	4.291	5.692	5.759	5.995	6.392	6.565	6.952	7.306	7.702	2.503
8. Outras ações da seguridade social	1.795	2.079	3.617	3.922	7.244	7.584	7.875	10.316	11.871	10.859	11.547	11.894	13.498
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>216.520</b>	<b>250.156</b>	<b>283.475</b>	<b>308.934</b>	<b>357.525</b>	<b>400.404</b>	<b>448.735</b>	<b>510.984</b>	<b>572.560</b>	<b>629.919</b>	<b>680.788</b>	<b>773.595</b>	<b>837.190</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.798</b>	<b>60.888</b>	<b>70.901</b>	<b>66.303</b>	<b>34.319</b>	<b>57.610</b>	<b>78.198</b>	<b>83.877</b>	<b>78.871</b>	<b>57.575</b>	<b>13.653</b>	<b>-54.480</b>	<b>-56.858</b>
<b>Resultado da Seguridade Social, média</b>	<b>43.358</b>												

## ANEXO IA - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL E A PARCELA DESVIADA PELA DRU, EM VALORES CONSTANTES

Classificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Diferença 2014-2016	Diferença 2014-2017
<b>Soma de contribuições sociais</b>	<b>545.213</b>	<b>569.030</b>	<b>625.977</b>	<b>621.168</b>	<b>618.442</b>	<b>690.358</b>	<b>746.351</b>	<b>795.772</b>	<b>828.836</b>	<b>823.019</b>	<b>761.746</b>	<b>715.675</b>	<b>759.074</b>	<b>-107.344</b>	<b>-63.945</b>
Contrib previdenciária RGPS	211.525	233.445	257.841	281.455	299.722	331.773	360.963	383.893	400.140	414.694	396.778	371.519	377.631	-43.175	-37.064
Contribuição repassada (desoneração folha)	-	-	-	-	-	-	-	6.915	13.117	17.644	2.986	nd	nd		
Soma contribuição previdenciária RGPS	211.525	233.445	257.841	281.455	299.722	331.773	360.963	390.808	413.256	432.338	399.764	371.519	377.631	-60.820	-54.708
COFINS	178.091	174.008	188.366	208.477	192.809	220.087	235.473	253.948	261.975	243.008	228.179	212.548	237.512	-30.460	-5.496
CPMF	57.905	61.613	67.295	1.791											
CSLL	52.206	52.557	62.270	73.878	72.157	72.053	85.141	80.454	82.402	78.659	68.244	71.025	76.314	-7.634	-2.345
PIS/Pasep	43.908	45.874	48.314	53.519	51.256	63.296	61.360	66.798	67.148	64.243	60.136	55.983	62.712	-8.260	-1.531
Conc Prognósticos	1.578	1.534	1.891	2.049	2.498	3.148	3.414	3.765	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	-171	135
<b>Soma de Recursos Próprios da Seguridade</b>	<b>22.362</b>	<b>21.899</b>	<b>22.650</b>	<b>23.270</b>	<b>23.106</b>	<b>23.093</b>	<b>24.571</b>	<b>27.946</b>	<b>20.351</b>	<b>23.756</b>	<b>23.771</b>	<b>28.910</b>	<b>25.200</b>	<b>5.154</b>	<b>1.443</b>
Recursos Próprios do FAT	18.950	17.546	17.277	16.919	17.185	16.850	17.557	21.110	11.840	16.128	16.966	21.599	18.423	5.472	2.295
Recursos Próprios do MDS	193	211	119	281	360	592	240	242	450	407	248	239	223	-168	-184
Recursos Próprios do MPS	531	577	708	810	170	107	529	507	1.711	422	568	918	1.064	496	641
Recursos Próprios do MS	1.961	2.816	3.775	4.513	4.645	4.716	5.321	5.226	5.424	5.870	4.956	4.505	3.840	-1.365	-2.030
Recursos Próprios Seguridade									19	3	89	89	131	85	128
Royalties Saúde											11	11	30	11	30
Serviços hospitalares dos HU	212	239	217	185	110	126	154	163	223	240	178	231	174	-9	-66
Taxas, juros e multas da Fiscalização do MPS						40	61	60	62	62	61	370	577	308	516
Taxas, juros e multas da Fiscalização do MS	516	510	554	562	636	663	708	639	621	625	694	948	738	323	113
<b>Total de receitas da Seguridade Social</b>	<b>567.575</b>	<b>590.929</b>	<b>648.627</b>	<b>644.438</b>	<b>641.548</b>	<b>713.452</b>	<b>770.922</b>	<b>823.718</b>	<b>849.187</b>	<b>846.775</b>	<b>785.517</b>	<b>744.595</b>	<b>784.273</b>	<b>-102.191</b>	<b>-62.502</b>
<b>DRU em valores constantes</b>	<b>66.737</b>	<b>67.117</b>	<b>73.627</b>	<b>67.943</b>	<b>63.744</b>	<b>71.717</b>	<b>77.078</b>	<b>80.993</b>	<b>83.116</b>	<b>78.136</b>	<b>72.396</b>	<b>103.642</b>	<b>114.828</b>		

## ANEXO II - BALANÇO DO RGPS - PARTE 1 - RECEITAS

	Valores correntes, R\$ milhões												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Receitas</b>	<b>128.887</b>	<b>143.439</b>	<b>164.129</b>	<b>179.177</b>	<b>199.025</b>	<b>229.906</b>	<b>266.325</b>	<b>309.884</b>	<b>349.648</b>	<b>386.826</b>	<b>393.841</b>	<b>401.253</b>	<b>418.506</b>
Receitas do subsetor urbano, com renúncias	117.875	129.425	147.985	171.363	191.903	222.407	257.682	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293	403.672
Arrecadação do subsetor urbano com compensação integral de 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	365.485
Arrecadação líquida total do subsistema urbano I = (a+b+c)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485
Arrecadação Líquida Urbana (a)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.444	207.153	240.534	269.989	291.967	312.775	317.742	332.622	351.584
Compensações previdenciárias (b)					1	1	2	13	3	6	42	1	0
Compensação pela Desoneração da folha (c)								1.790	9.020	18.052	25.407	17.593	13.901
Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d)								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd
Renúncias fiscais, exceto desoneração da folha	12.789	9.710	11.818	12.980	14.458	15.253	17.146	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.187
Simplex		5.110	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181
Filantrópicas		4.314	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008
Microempreendedor individual							200	501	786	991	1.404	1.676	1.741
Outros		286	528	31	32	75	100	125	227	256	278	556	258
Receitas do Subsetor rural	11.011	14.014	16.145	7.815	7.121	7.500	8.643	9.645	10.640	11.309	13.022	13.960	14.834
Arrecadação líquida rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300
CPMF	7.663	8.420	9.574	264									
Renúncias fiscais	0	1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534
Exportação da produção rural		1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	2.641	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534

## ANEXO II - BALANÇO DO RGPS - PARTE 2 - DESPESAS E SALDOS

	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235
<b>Despesas</b>													
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	434.887
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	424.479
Passivo judicial urbano					5.203	5.591	5.612	5.245	5.679	7.141	7.332	8.945	10.409
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	120.041
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	117.180
Passivo judicial rural					1.304	1.638	1.600	1.546	1.729	2.210	2.287	2.652	2.860
Compensações previdenciárias					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307
Despesas judiciais indistintas, já incluídas nos benefícios	4.088	3.987	5.132	5.459									
<b>Saldos</b>													
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	-31.216
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	-20.807
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	-58.994
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	-110.741
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	-107.880
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	-105.020
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	-141.036
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	-127.767
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	-182.450
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	-169.181



## ANEXO III – RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS – PARTE 1 – CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA E COFINS

Valores correntes, em R\$ milhões

PLOA	Estimativas em Bases Efetivas										Projeções			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Contribuição para a Previdência Social</b>	<b>12.789</b>	<b>12.290</b>	<b>14.044</b>	<b>15.558</b>	<b>17.016</b>	<b>17.938</b>	<b>20.438</b>	<b>30.664</b>	<b>44.769</b>	<b>57.956</b>	<b>65.068</b>	<b>56.551</b>	<b>57.117</b>	<b>61.502</b>
Simplex Nacional		6.143	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.766	24.419	25.828
Desoneração da Folha de Salários				31		32	75	100	3.616	22.107	25.199	14.547	13.336	14.110
Entidades Filantrópicas		3.832	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	9.755	10.236	10.518	11.125
Exportação da Produção Rural		1.853	2.226	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	6.920
Funrural									-	-	-	-	-	1.104
MEI - Microempreendedor Individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.180
Outras		462	528	0	0	0	6	125	227	256	274	286	226	235
<b>COFINS</b>	<b>5.411</b>	<b>18.431</b>	<b>22.586</b>	<b>24.641</b>	<b>26.359</b>	<b>31.272</b>	<b>34.909</b>	<b>42.951</b>	<b>54.767</b>	<b>59.866</b>	<b>62.322</b>	<b>59.912</b>	<b>61.839</b>	<b>65.368</b>
Desoneração Cesta Básica		3.639	5.398	6.020	5.941	5.913	6.732	7.716	11.512	12.303	12.951	13.595	14.202	15.103
Álcool									614	1.126	1.205			
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistidos								88	161	182	405	237	247	263
Embarcações e Aeronaves	35	121	121	361	318	318	419	444	649	693	729	765	800	850
Entidades Filantrópicas	1.287	2.597	2.648	2.908	3.066	3.489	3.693	4.471	4.741	5.066	5.328	5.593	5.842	6.213
Gás Natural Liquefeito							43	62	558	741	487	122	130	55
Inclusão digital				826	1.125	1.037	1.598	2.460	4.790	4.866	4.114	-	-	-
Livros		131	152	177	190	227	260	274	206	220	526	538	562	597
Medicamentos	1.153	2.832	1.747	1.901	2.205	2.346	2.389	2.896	2.882	3.734	3.898	5.480	5.725	6.088
Minha casa Minha Vida					5	126	190	244	236	279	228	168	175	187
Petroquímica	485	259	294	347	226	288	348	448	959	1.055	703	480	325	283
Prorrogação Cumulat. Construção Civil		458	1.003	281	373	442								
Produtos Químicos e Farmacêuticos		433	624	648	643	634	560	562	712	429	1.565	2.033	1.941	2.064
ProUni		56	114	162	198	206	217	289	326	348	366	384	402	427
REIDI				47	498	1.001	1.117	1.731	1.825	1.950	2.051	2.153	2.249	2.391
REPENEC							93	317	150	274	288	151	-	-
REPORTO		12	22	55	22	59	74	88	120	110	134	99	67	72
Simplex Nacional	2.215	5.499	6.739	7.206	8.488	10.704	12.140	15.397	17.237	18.969	18.809	19.745	20.627	21.935
Termoeletricidade	235	46	54	60	54	102	72	162	301	458	541	361	399	299
Transporte Coletivo									610	1.155	1.268	1.331	1.391	1.479
Zona Franca Manaus		1.736	2.486	3.118	2.812	4.006	4.163	4.743	5.546	5.044	5.625	5.297	5.955	6.332
Outras	0	611	360	224	282	346	801	559	633	863	1.101	1.380	802	731

## ANEXO III – RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS – PARTE 2 – CSLL E CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS/PASEP

	PLOA	Estimativas em Bases Efetivas													Projeções		
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018		
<b>CSLL</b>	<b>2.022</b>	<b>3.499</b>	<b>3.905</b>	<b>4.332</b>	<b>5.038</b>	<b>6.137</b>	<b>6.687</b>	<b>8.186</b>	<b>9.046</b>	<b>9.857</b>	<b>9.070</b>	<b>9.493</b>	<b>9.917</b>	<b>10.546</b>			
Simplex Nacional	792	2.057	2.507	2.570	3.185	4.013	4.521	5.717	6.389	7.005	6.710	7.044	7.358	7.825			
Entidades Filantrópicas	1.154	1.313	1.080	1.260	1.104	1.256	1.329	1.610	1.707	1.824	1.163	1.221	1.276	1.357			
Inovação Tecnológica	36	59	224	402	357	453	373	391	433	463	487	511	534	568			
Previdência Privada Fechada					274	236	248	219	193	206	216	227	237	252			
PROUNI		37	53	61	91	84	75	98	174	186	346	363	379	403			
Outras	40	32	41	40	27	95	140	153	151	174	147	127	132	141			
<b>Contribuição Social para o PIS-PASEP</b>	<b>1.317</b>	<b>3.748</b>	<b>4.551</b>	<b>4.916</b>	<b>5.122</b>	<b>6.067</b>	<b>6.817</b>	<b>8.413</b>	<b>10.870</b>	<b>11.887</b>	<b>12.489</b>	<b>11.929</b>	<b>12.304</b>	<b>13.000</b>			
Simplex Nacional	875	1.455	1.680	1.769	1.913	2.387	2.690	3.441	3.848	4.226	4.193	4.402	4.598	4.890			
Embarcações e Aeronaves							91	93	132	141	149	156	163	173			
Desoneração Cesta Básica		827	1.173	1.308	1.291	1.281	1.401	1.674	2.497	2.669	2.809	2.949	3.081	3.276			
Gás Natural Liquefeito							9	60	121	161	106	27	28	12			
Inclusão digital				244	225	231	347	534	1.040	1.057	893						
Medicamentos	245	601	370	403	468	498	507	614	611	792	827	1.162	1.214	1.291			
Petroquímica							75	97	208	229	153	104	70	61			
Produtos Químicos e Farmacêuticos		93	135	139	140	136	121	116	133	80	329	432	416	443			
REIDI				10	108	217	242	376	393	420	442	464	484	515			
Transporte Coletivo									137	259	275	288	301	320			
Zona Franca de Manaus		377	551	676	610	869	903	1.021	1.181	1.072	1.201	1.137	1.280	1.361			
Outras	197	396	642	366	366	448	430	387	567	781	1.113	808	668	657			
<b>Somas renúncias nas contribuições sociais</b>	<b>21.539</b>	<b>37.958</b>	<b>45.086</b>	<b>49.446</b>	<b>53.535</b>	<b>61.413</b>	<b>68.852</b>	<b>90.213</b>	<b>119.452</b>	<b>139.566</b>	<b>148.948</b>	<b>137.884</b>	<b>141.177</b>	<b>150.415</b>			
<b>Soma das renúncias em outras receitas</b>	<b>9.749</b>	<b>39.719</b>	<b>57.587</b>	<b>65.309</b>	<b>62.563</b>	<b>55.722</b>	<b>83.588</b>	<b>91.534</b>	<b>103.858</b>	<b>116.668</b>	<b>121.106</b>	<b>125.827</b>	<b>122.305</b>	<b>129.744</b>			
<b>Total das renúncias</b>	<b>31.288</b>	<b>77.687</b>	<b>102.673</b>	<b>114.755</b>	<b>116.098</b>	<b>117.135</b>	<b>152.441</b>	<b>181.747</b>	<b>223.310</b>	<b>256.234</b>	<b>270.054</b>	<b>263.711</b>	<b>263.481</b>	<b>280.158</b>			
<b>% Renúncias Seguridade sobre o total</b>	<b>69</b>	<b>49</b>	<b>44</b>	<b>43</b>	<b>46</b>	<b>52</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>53</b>	<b>54</b>	<b>55</b>	<b>52</b>	<b>54</b>	<b>54</b>			

## ANEXO IV - DESPESAS POR ÁREA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

### PARTE I - SAÚDE, VALORES EMPENHADOS

Despesas Classificadas como Saúde

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
121 Planejamento e Orçamento	5	14	27	33	30	27	28	18	18	22	15	27	22
122 Administração Geral	3.408	4.113	4.322	5.065	6.022	6.654	7.507	8.159	8.599	9.344	9.567	10.560	13.883
124 Controle Interno	3	6	5	14	16	15	9	8	5	5	1	3	5
125 Normatização e Fiscalização	20	56	56	47	39	37	44	28	43	43	31	33	24
126 Tecnologia da Informação	150	134	96	136	232	185	223	262	368	455	392	631	458
128 Formação de Recursos Humanos	151	163	172	191	211	241	263	231	838	1.167	1.055	898	968
131 Comunicação Social	111	104	66	101	118	115	153	203	251	197	169	197	267
183 Informação e Inteligência	76	66	27	21	67	32	16	31	59	0	0	0	0
212 Cooperação Internacional	53	53	42	19	0	124	0	0	0	0	0	0	14
242 Assistência ao Portador de Deficiência				1	2	2	0	0		0	0		
243 Assistência à Criança e ao Adolescente		0		12	12	12	22	21	0	0	0	0	
273 Previdência Complementar	6	10	5	0	0								
301 Atenção Básica	5.934	6.650	7.823	8.603	9.371	10.349	13.075	14.463	15.526	19.056	19.256	20.599	21.609
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	20.089	23.070	25.495	28.966	31.622	36.334	39.294	40.119	44.514	48.331	49.165	53.133
303 Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	3.788	4.305	4.751	6.058	6.063	7.031	8.648	9.872	10.201	12.999	14.468	13.839
304 Vigilância Sanitária	186	258	250	273	292	282	309	333	333	347	320	330	334
305 Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.075	2.218	3.393	2.995	3.362	3.722	4.370	4.252	5.475	6.373	7.037
306 Alimentação e Nutrição	168	181	205	200	189	388	379	386	476	18	31	34	69
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	70	83	92	94	76	82	77	77	77	496	512	639	614
364 Ensino Superior	93	144	187	138	150	154	204	346	0	0	0	0	0
365 Educação Infantil	9	12	9	9	9	9	10	9	10	0			
391 Patrimônio Histórico, Art. e Arqueológico								6	8	7	8	8	8
422 Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	7	30	30	52	61	61	59	44	96	91	79	67	84
423 Assistência aos Povos Indígenas	4	274	302	284	341	327	307	732	998	1.116	1.343	1.256	1.730
511 Saneamento Básico Rural	84	178	253	294	323	182	104	184	171	168	126	272	418
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849
541 Preservação e Conservação Ambiental	4	4	0	3	1	1	2	5	6	2	11	9	21
571 Desenvolvimento Científico	139	180	197	261	238	229	272	319	337	374	346	411	485
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	38	43	28	26	6	15	5	226	279	237	151	270	272
573 Difusão do Conhecimento Científico e Tec.	21	27	32	26	23	20	36	26	29	25	37	27	26
845 Outras Transferências	22	27	28	0	0	0	0		0				34
846 Outros Encargos Especiais	123	208	117	178	133	110	115	157	135	194	119	228	162
<b>Total Geral</b>	<b>34.517</b>	<b>40.041</b>	<b>45.124</b>	<b>49.443</b>	<b>57.329</b>	<b>61.193</b>	<b>71.113</b>	<b>78.897</b>	<b>84.175</b>	<b>92.943</b>	<b>100.834</b>	<b>107.117</b>	<b>116.366</b>

Despesas Classificadas como investimento em Saúde

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
301 Atenção Básica	306	203	247	240	407	323	979	1.268	1.204	2.246	1.176	1.251	1.836
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	708	482	712	800	1.293	1.388	1.425	1.871	1.676	1.623	1.332	2.073	3.008
303 Suporte Profilático e Terapêutico	78	93	65	56	132	167	73	329	220	103	346	239	262
511 Saneamento Básico Rural	76	163	240	294	323	182	104	184	171	168	108	253	391
512 Saneamento Básico Urbano	642	895	1.277	898	939	823	1.126	922	1.132	582	425	574	820
Outras programações	292	358	370	375	401	353	483	580	687	688	358	625	566
<b>Total</b>	<b>2.103</b>	<b>2.194</b>	<b>2.910</b>	<b>2.664</b>	<b>3.495</b>	<b>3.237</b>	<b>4.190</b>	<b>5.153</b>	<b>5.089</b>	<b>5.410</b>	<b>3.747</b>	<b>5.015</b>	<b>6.884</b>

## ANEXO IV - DESPESAS POR ÁREA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

### PARTE II - PREVIDÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
092 REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL	11	16	22	27	25	26	26	30	29	28	29	33	0
121 Planejamento e Orçamento	1	1	1	0									
122 Administração Geral	1.975	2.304	2.402	2.441	3.015	3.588	3.900	3.993	4.347	4.581	4.683	4.694	55
125 Normatização e Fiscalização	28	2	10	2	2	3	2	2	2	4	3	3	6
126 Tecnologia da Informação	338	481	611	465	518	548	582	442	306	336	362	703	421
128 Formação de Recursos Humanos	10	16	18	33	33	24	18	18	15	13	5	9	1
129 Administração de Receitas	6	0	2	0									
131 Comunicação Social	6	1	6	16	21	10	19	19	12	17	13	8	0
183 Informação e Inteligência								141	95	108	168	254	129
212 Cooperação Internacional	0	0	0	0	0								
271 Previdência Básica	520	463	680	740	1.091	862	849	1.124	1.032	1.081	1.084	1.047	1.058
272 Previdência do Regime Estatutário	7	5	9	5	1	9	1	1	0	22	2	3	
273 Previdência Complementar	1	0	0				0	1	0	1	1	1	1
274 Previdência Especial	0												
301 Atenção Básica	98	91	97	91	101	132	140	137	157	151	138	197	168
306 Alimentação e Nutrição	68	69	68	64	63	140	139	139	181	0			
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	34	38	43	38	34	36	36	36	37	218	219	268	260
365 Educação Infantil	4	4	3	3	3	4	4	4	4				
571 Desenvolvimento Científico	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0			
665 Normalização e Qualidade	14	15	7	9	11	18	9	11	9	11	7	8	10
846 Outros Encargos Especiais	282	579	343	355	773	361	271	295	338	383	593	475	393
<b>Total Geral</b>	<b>3.404</b>	<b>4.088</b>	<b>4.326</b>	<b>4.291</b>	<b>5.692</b>	<b>5.759</b>	<b>5.995</b>	<b>6.392</b>	<b>6.565</b>	<b>6.952</b>	<b>7.306</b>	<b>7.702</b>	<b>2.503</b>

## ANEXO IV - DESPESAS POR ÁREA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

### PARTE III - ASSISTÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
092 Representação Judicial e Extrajudicial													30
121 Planejamento e Orçamento	20	7	6	7	4	4	3	8	11	12	7	2	3
122 Administração Geral	66	79	96	122	122	171	192	166	178	185	175	175	5.170
125 Normatização e Fiscalização	1	4	8	11	12	13	13	18	21	25	18	19	27
126 Tecnologia da Informação	22	29	46	40	47	41	59	61	62	73	66	67	69
128 Formação de Recursos Humanos	6	6	6	1	1	4	0	0	0	0	0	0	9
131 Comunicação Social	10	8	8	7	14	10	12	23	20	14	10	2	20
183 Informação e Inteligência				1	1	0	1	0	0		0		
212 Cooperação Internacional		0	0	0	0			5	4	4	2	1	1
241 Assistência ao Idoso	52	0	0	0	0	0	0						
242 Assistência ao Portador de Deficiência	102	0	0	0	0	0	0						
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	542	248	280	405	592	775	652	278	289	0			212
244 Assistência Comunitária	436	1.297	1.316	1.356	1.323	2.090	1.483	2.672	3.215	3.637	3.102	3.178	2.814
301 Atenção Básica	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
306 Alimentação e Nutrição	0	0	1	518	529	672	783	944	631	819	510	563	313
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	5	5
334 Fomento ao Trabalho							20	108	0	0	0	0	
365 Educação Infantil	0	0	0	0	0	0	0	210	497	808	419	140	40
366 Educação de Jovens e Adultos				1	0	1	0						
423 Assistência aos Povos Indígenas			6	0									
511 Saneamento Básico Rural	64	62	66	76	82	159	455	801	817	573	186	130	49
512 Saneamento Básico Urbano								0	25	10	1	3	3
605 Abastecimento	348	384	403	14	15	15	12	9	0	0	0	0	0
845 Outras Transferências	47	57	60	38	0	0	0						
846 Outros Encargos Especiais	0	0	0	0	0	37	346	356	453	849	880	1.032	1.047
<b>Total Geral</b>	<b>1.716</b>	<b>2.183</b>	<b>2.301</b>	<b>2.599</b>	<b>2.745</b>	<b>3.992</b>	<b>4.031</b>	<b>5.657</b>	<b>6.225</b>	<b>7.015</b>	<b>5.383</b>	<b>5.318</b>	<b>9.813</b>

## ANEXO IV - DESPESAS POR ÁREA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

### PARTE IV - OUTRA AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL, VALORES EMPENHADOS

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
122 Administração Geral	2	2	5	11	11	9	8	0	0	0	0		24
123 Administração Financeira		0			0			0					
126 Tecnologia da Informação	0	0	0	6	6	5	5	0	0	0			
128 Formação de Recursos Humanos	3	6	13	14	17	12	18	0	0	0	0	0	1
131 Comunicação Social	0	3	1				1	0	0		0	0	
241 Assistência ao Idoso	1	0	4	1	1	1	1	2	4	3	3	0	0
242 Assistência ao Portador de Deficiência	0	0	0	3	1	1	1	12	9	8	5	2	3
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	33	34	66	66	87	89	48	51	122	104	46	51	43
244 Assistência Comunitária	64	0			0			463	1.024	513	0		
301 Atenção Básica	8	4	2	23	2	2	4	0	0				
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	360	412	434	493	1.998	2.672	3.041	3.119	3.858	4.389	6.013	7.108	7.901
303 Suporte Profilático e Terapêutico	4	5	2	3	4	6	5	16	9	9	9	5	7
306 Alimentação e Nutrição	1.226	1.480	1.521	1.490	2.023	3.039	3.058	3.313	3.548	3.704	3.771	3.477	3.906
364 Ensino Superior	4	5	10	1	1	1	0	693	346	442	607	698	751
422 Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	1												
511 Saneamento Básico Rural			0	27	69	0	40	3	0	0	0	0	0
512 Saneamento Básico Urbano	34	54	1.555	1.781	3.019	1.744	1.641	2.639	2.928	1.681	1.093	553	856
571 Desenvolvimento Científico				0	0	1	1	0	0				
812 Desporto Comunitário				1	4	0	0	0					
845 Outras Transferências	15	0			0	0							
846 Outros Encargos Especiais	42	73	5	2	1	2	2	4	24	6	0	0	2
<b>Total Geral</b>	<b>1.795</b>	<b>2.079</b>	<b>3.617</b>	<b>3.922</b>	<b>7.244</b>	<b>7.584</b>	<b>7.875</b>	<b>10.316</b>	<b>11.871</b>	<b>10.859</b>	<b>11.547</b>	<b>11.894</b>	<b>13.498</b>
<b>investimentos</b>	<b>65</b>	<b>70</b>	<b>1.585</b>	<b>1.873</b>	<b>3.175</b>	<b>1.915</b>	<b>1.901</b>	<b>3.117</b>	<b>3.242</b>	<b>1.999</b>	<b>1.284</b>	<b>929</b>	<b>1.184</b>

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 – Dulcesil Silva

AM – Miguel Arcanjo Simas 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 – Nilo Sérgio de Lima

MA – Antonio de Jesus Oliveira de Santana

MG – Ana Maria Moraes da 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 – Jonilson Carvalho de Oliveira

RO – Francisco Raia

RR – André Luiz Spagnuolo Andrade

RS – Dulce Wilennbring de Lima

SC – Antonio Carlos Silveira

SE – Jorge Lourenço Barros

SP – Maria Beatriz Fernandes Branco

TO – José Carlos Rego Moraes

## FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

### **DIRETORIA EXECUTIVA**

Aurora Maria Miranda Borges  
*Diretora Presidente*

Onésimo Staffuzza  
*Diretor Administrativo Financeiro*

Janira dos Santos Gomes  
*Diretora de Eventos, Cursos e Publicações*

Edna Cordeiro Rosa  
*Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos*

Odilon Neves Junior  
*2º Suplente*

Neiva Renck Maciel  
*3º Suplente*

### **CONSELHO FISCAL**

Genésio Denardi  
*Presidente*

Paulo José Vieira da Silva  
*Relator*

Givanildo Aquino da Silva  
*Membro*

José de Carvalho Filho  
*1º Suplente*

Teresinha Fernandes Meziat  
*2º Suplente*

### **CONSELHO CURADOR**

Floriano Martins de Sá Neto  
*Presidente*

Sandra Tereza Paiva Miranda  
*Secretária*

Luiz Mendes Bezerra  
*Membro*

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão  
*Membro*

Cesar Roxo Machado  
*Membro*

Décio Bruno Lopes  
*Membro*

Luiz Cláudio de Araújo Martins  
*Membro*

Amauri Soares de Sousa  
*2º Suplente*

Carlos José de Castro  
*3º Suplente*

Marluce do Socorro da Silva Soares  
*4º Suplente*







“

A Constituição certamente não é perfeita.  
Ela própria o confessa, ao admitir a reforma.  
Quanto a ela, discordar, sim. Divergir, sim.  
Descumprir, jamais. Afrontá-la, nunca.  
Traidor da Constituição é traidor da Pátria.

”

**Ulysses Guimarães**

*Trecho do discurso proferido  
na sessão de 5 de outubro de 1988.*



SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP, Sala 45  
Brasília - DF - Cep: 70040-907  
[www.fundacaosanfip.org.br](http://www.fundacaosanfip.org.br)  
[fundacao@anfip.org.br](mailto:fundacao@anfip.org.br)

Telefone: (61) 3326-0676  
Fax: (61) 3326-0646



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](http://www.anfip.org.br)  
[info@anfip.org.br](mailto:info@anfip.org.br)

Telefone: (61) 3251-8100  
Fax: (61) 3326-6078