



ANÁLISE DA **SEGURIDADE SOCIAL** 2021

Junho/2022
22ª edição



#anfipnacional



ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2021 - 22ª EDIÇÃO

A ANFIP e a Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social, sempre em defesa dos trabalhadores e da Previdência Social Pública, apresentam a 22ª Edição da Análise da Seguridade Social, com dados de 2021, trazendo criteriosas análises sobre as fontes de custeio da Previdência Social, além de críticas e sugestões em prol da manutenção da Previdência Social Pública.

Com a pandemia do coronavírus já cedendo, o receio e a angústia vão aos poucos abandonando a população que, com a maioria imunizada, retorna ao convívio necessário em sociedade.

É hora de avaliar a crise econômica, cujos efeitos deletérios se fazem presentes na economia destrozada do país. Empresas cerraram suas portas, extinguindo empregos, com diminuição de rendas e insegurança, afetando, principalmente, os mais carentes e necessitados da proteção social que o Estado se exime ou não pode proporcionar.

O sistema de saúde restou sobrecarregado, com o aumento extraordinário das despesas com tratamentos profiláticos. Benefícios previdenciários foram reduzidos e tiveram o acesso dificultado pelas reformas.

Temos um cenário adverso em nosso horizonte, vendo a baixa empregabilidade da população, a arrecadação de contribuições previdenciárias bastante prejudicada, sem perspectiva de melhoria da economia em curto prazo. Enfim, uma grave crise social instalada.

Os benefícios previdenciários são a única fonte de renda para milhares de famílias em todas as regiões do Brasil, evitam a fome e a desnutrição, além de retirar um sem número de cidadãos da situação de miserabilidade.

Por esse motivo, esse trabalho incansável da ANFIP e de sua Fundação é primordial e não será abandonado até que políticos, empresários e cidadãos estejam todos imbuídos da necessidade premente da preservação da Previdência Social Pública, neste país extremamente desigual. É preciso sempre lembrar que o crescimento econômico e a distribuição de renda são duas faces da mesma moeda e que o país precisa crescer gerando renda, emprego e inclusão previdenciária para os desprovidos, cumprindo assim o destino de construir uma sociedade livre, justa e solidária, para o bem de todos!

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil
&
Fundação ANFIP de Estudos tributários e da Seguridade Social



ANÁLISE DA **SEGURIDADE SOCIAL** 2021

Junho/2022
22ª edição



#anfipnacional



Análise Seguridade Social em 2021

22ª edição

Copyright @ 2022 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social

Também disponível em: www.anfip.org.br

Tiragem desta edição: 1.000 exemplares

Impresso no Brasil/*Printed in Brazil*

Capa e Editoração eletrônica: Antônio Rubens

Equipe Técnica:

Vanderley José Maçaneiro

Ana Lúcia Guimarães Silva

Crésio Pereira de Freitas

Eucélia Maria Agrizzi Mergár

Flávio Tonelli Vaz

Margarida Lopes de Araújo

Coordenador:

Vanderley José Maçaneiro

Colaboradores:

Nilza Garutti

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

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

Análise da Seguridade Social 2021./ ANFIP/ Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social - 22.ed. - Brasília: ANFIP, 2022.
172p.

ISBN: 978-65-88726-03-7

1. Seguridade Social – Brasil. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil. 6. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social

I. Título. II. Maçaneiro, Vanderley José. III Silva, Ana Lúcia Guimarães. IV. Freitas, Crésio Pereira de. V. Mergár, Eucélia Maria Agrizzi VI. Vaz, Flávio Tonelli. VII. Araújo, Margarida Lopes de. VIII. Garutti, Nilza.

CDU 336.14=369

SUMÁRIO

Índice de Tabelas	5
Índice de Gráficos.....	8
Índice de Anexo de Dados.....	9
Glossário de Abreviaturas	10
Apresentação	15
Introdução	17
1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2021	21
1.1. Mitigando os efeitos da pandemia.....	23
1.2. O teto de gastos (EC nº 95) impede políticas sociais e medidas pró crescimento.....	26
1.3. Renúncias, créditos presumidos, diferimentos e compensações tributárias crescem em 2021	29
1.4. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2021	34
1.5. Construindo o déficit da Seguridade Social	44
2. As receitas da Seguridade Social.....	53
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	58
2.1.1. As receitas da Cofins	59
2.1.2. As receitas do PIS.....	60
2.2. A tributação sobre o lucro	61
2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	64
3. As contribuições previdenciárias e o mercado de trabalho.....	69
3.1. A contribuição previdenciária.....	69

3.1.1. A previdência tem múltiplas formas de financiamento	70
3.1.2. As mudanças recentes no mercado de trabalho pré-Reforma trabalhista	71
3.1.3. O mercado de trabalho pós-reformas trabalhistas e previdenciárias.....	75
3.1.4. A economia se recuperou em parte, as ocupações nem tanto, a renda do trabalho caiu.	77
3.2. As renúncias previdenciárias.....	82
3.3. A recuperação do país exige mais e melhores ocupações e empregos	86
3.4. A arrecadação das contribuições previdenciárias	90
4. As despesas da Seguridade Social	93
4.1. A Covid no biênio 2020 e 2021	93
4.2. Os benefícios assistenciais da Seguridade e os benefícios emergenciais em 2020 e 2021.....	101
4.3. O salário mínimo e os benefícios da Seguridade Social.....	102
4.4. A retenção dos pedidos como instrumento de contenção fiscal.....	105
4.5. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	107
4.6. O Bolsa Família e o Auxílio Brasil.....	110
4.7. Auxílio Emergencial.....	113
4.8. As despesas com ações e serviços públicos de saúde	114
4.9. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social....	117
4.10. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	119
4.11. Outras ações da Seguridade Social	122
5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2021	125
5.1. A Reforma da Previdência desconstrói o direito previdenciário.....	131
5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano	134
5.3. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural.....	141
Considerações finais	145
Anexo de dados	153

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1:	Ações realizadas com os recursos do Regime Fiscal Extraordinário Covid-19 em 2020 e as despesas emergenciais associadas à Covid em 2021	24
Tabela 2:	Benefícios entregues às pessoas em 2020 e 2021.....	26
Tabela 3:	Desonerações instituídas e o impacto das medidas no quadriênio	29
Tabela 4:	Gastos tributários.....	31
Tabela 5:	Renúncias tributárias em contribuições sociais	33
Tabela 6:	Receitas do Orçamento da Seguridade Social	35
Tabela 7:	Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social.....	38
Tabela 8:	Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, o resultado do governo federal e as despesas com juros.....	40
Tabela 9:	Receitas da Seguridade Social.....	42
Tabela 10:	Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB.....	43
Tabela 11:	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo	48
Tabela 12:	Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da União e a dos militares.....	49
Tabela 13:	Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social.....	49
Tabela 14:	Resultado apresentado para a Seguridade após redução das receitas e acréscimos de Programações estranhas incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social	51
Tabela 15:	Variação real do PIB e da receita média mensal de contribuições sociais	54
Tabela 16:	Arrecadação e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL.....	57
Tabela 17:	Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC).....	58
Tabela 18:	Receitas e renúncias da Cofins	60

Tabela 19:	Receitas da Contribuição para o PIS e estimativa de renúncias.....	61
Tabela 20:	Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e estimativa de renúncias	63
Tabela 21:	Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	66
Tabela 22:	Variação entre o estoque de trabalhadores do setor privado em diversas posições na ocupação, desocupados e a subutilização da mão de obra	73
Tabela 23:	Indicadores do mercado de trabalho e da economia de 2019 a 2021	79
Tabela 24:	Massa de rendimentos para todos os ocupados.....	80
Tabela 25:	Simples Nacional e MEI – Número de optantes e arrecadação	83
Tabela 26:	Informações selecionadas da RAIS	87
Tabela 27:	Contrações e desligamentos mediante instrumentos da Reforma trabalhista.....	89
Tabela 28:	Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição	91
Tabela 29:	Mortes e casos de Covid-19 no Brasil e no Mundo	94
Tabela 30:	Casos de covid e mortes nos países mais populosos	95
Tabela 31:	Número total de mortes esperadas e verificadas em 2020 e 2021 e as mortes pela Covid.....	98
Tabela 32:	Benefícios cessados.....	99
Tabela 33:	Mortos por Covid no Brasil, por sexo e faixa etária	100
Tabela 34:	Despesas com benefícios da Seguridade Social e do Regime Extraordinário Fiscal	102
Tabela 35:	Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas	104
Tabela 36:	Requerimentos de Benefícios em Análise pelo INSS por pendência	106
Tabela 37:	Quantitativo de beneficiários do BPC.....	109
Tabela 38:	Programa Auxílio Brasil, quantitativo de beneficiários, valores orçamentários e valor médio do benefício.	112
Tabela 39:	Auxílios emergenciais, vigência e despesa média mensal	113
Tabela 40:	Despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde.....	115
Tabela 41:	Execução descentralizada dos recursos federais em ASPS.....	116
Tabela 42:	Despesas relacionadas com a Previdência Social, excetuados os benefícios	118
Tabela 43:	Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo	121
Tabela 44:	Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social realizadas em diversos órgãos.....	123
Tabela 45:	Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo e, no destaque, as despesas com juros do governo federal	127
Tabela 46:	Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.....	129

Tabela 47:	Benefícios concedidos	132
Tabela 48:	Valores médios dos benefícios concedidos	133
Tabela 49:	Valores dos benefícios concedidos excedentes ao piso	133
Tabela 50:	Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, do subsistema urbano.....	135
Tabela 51:	Receitas, Renúncias e Despesas do subsistema urbano do RGPS e o Saldo	136
Tabela 52:	Benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição	139
Tabela 53:	Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS do subsistema rural.....	142

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Receitas de contribuições sociais do governo federal.....	36
Gráfico 2:	O quantitativo das pessoas ocupadas e a massa de rendimentos do trabalho.....	81
Gráfico 3:	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e valor médio do benefício.....	111

ÍNDICE DO ANEXO DE DADOS

Anexo I:	Receitas da Seguridade Social.....	154
Anexo II:	Despesas e Saldos da Seguridade Social	155
Anexo III:	Receitas da Seguridade Social e a parcela desviada pela DRU	156
Anexo IV:	Receitas e renúncias do RGPS.....	157
Anexo V:	Renúncias em Contribuições Sociais	159
Anexo VI:	Detalhamento de Receitas Cofins, CSLL e PIS	161
Anexo VII:	Receitas e despesas da Seguridade Social em % PIB	162
Anexo VIII:	Desvinculação de recursos no Orçamento da Seguridade Social, pela DRU	163
Anexo IX:	Trabalhadores registrados, População Economicamente Ativa (PEA), População Ocupada (PO); Desocupação e Subutilização de Mão de Obra.....	164
Anexo X:	Despesas classificadas como Saúde, valores empenhados	166
Anexo XI:	Despesas classificadas como Previdência Social, valores empenhados.....	167
Anexo XII:	Despesas classificadas como Assistência Social, valores empenhados.....	168
Anexo XIII:	Benefícios e Outras Despesas do FAT, Valores empenhados	169
Anexo XIV:	Despesas classificadas enquanto Outras Ações da Seguridade Social	170

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
Cofen	Conselho Federal de Enfermagem
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Copom	Comitê de Política Monetária
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centros de Referência Especializada de Assistência Social
CSLL	Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DF	Distrito Federal
DPVAT	Seguro Obrigatório - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre
DRU	Desvinculação das Receitas da União

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

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
ME	Ministério da Economia
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MP	Medida Provisória
MPS	Ministério da Previdência Social
MS	Ministério da Saúde
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONG	Organização Não Governamental
OSS	Orçamento da Seguridade Social
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEA	População Economicamente Ativa
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Pesquisa Industrial Mensal (IBGE)
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PLR	Participação nos Lucros e Resultados
PMC	Pesquisa Mensal de Comércio (IBGE)
PME	Pesquisa Mensal de Emprego (IBGE)
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PO	População Ocupada
PPA	Plano Plurianual
PREVIC	Superintendência Nacional de Previdência Complementar
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais

RCL	Receita Corrente Líquida
RFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RMV	Renda Mensal Vitalícia
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAT	Seguro de Acidentes do Trabalho
SCT	Sistema de Contas Trimestrais
Selic	Sistema Especial de Liquidação e de Custódia
SF	Senado Federal
Siafi	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
Simples	Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte
Siops	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UPAS	Unidades de Pronto Atendimento

APRESENTAÇÃO

É inegável que entre todas as publicações da ANFIP produzidas durante estes longos 72 anos, a Análise da Seguridade Social é uma das mais importantes pelo seu valor acumulado, pela análise correta e substancial sempre calcada nos dados fornecidos pelo próprio Governo e disponíveis para os estudiosos e curiosos em geral. É bem verdade que o Governo não se exime de sempre maquiá-lo, de alguma forma, os dados que, porventura, não são satisfatórios aos seus objetivos. Porém, os técnicos da ANFIP estudam e trabalham esses dados na intenção de apresentar ao público uma visão o mais possível concreta e próxima da realidade, afastando as incongruências encontradas.

Deste esforço de buscar a verdade por meio dos números, resulta um trabalho forte e bem elaborado que, há 21 anos, tem servido de norte para aqueles que realmente se interessam pelos reais dados do orçamento da União e sua aplicabilidade, e onde seus recursos são, ou não, bem aplicados nas políticas governamentais em prol da sociedade em geral, quicá aos mais vulneráveis economicamente.

Claro que um país como o Brasil, com tantas desigualdades sociais, o que mais se deseja é que haja uma preocupação dos governantes em tornar a sociedade mais justa e igualitária e que a população seja aquirida com serviços de qualidade.

Nem sempre isso ocorre, o que não quer dizer que não tenhamos que continuar lutando por isso.

Nesse sentido, a Análise da Seguridade Social oferece subsídios e aponta caminhos para que esse objetivo seja alcançado.

A profusão de dados, tabelas e gráficos analisados representa uma tentativa de, em desmistificando os dados, estes sejam mais bem compreendidos e usados para produzirem a justiça social tão necessária neste país.

Tome-se como exemplo a Previdência Social inserida na Seguridade Social, um sistema mais amplo de proteção social, concebida como uma política de proteção integrada, a fim de reduzir desigualdades. Instituída pelos constituintes em 1988, com financiamento próprio e fontes de custeio específicas, capaz de satisfazer os benefícios e serviços da saúde, previdência e assistência social, observados, entre seus princípios, o da universalidade da cobertura e do atendimento à toda população.

No entanto, o Governo, aproveitando os dois anos de pandemia onde a economia foi severamente castigada, procura, com as propaladas reformas previdenciárias, diminuir direitos, reduzindo o acesso da população aos benefícios. Na área tributária, admitiu-se a concessão de incentivos fiscais, como desonerações, renúncias fiscais, compensações tributárias e outros incentivos, o que se revelou como uma faca de dois gumes. Se, por um lado, estes incentivos visam o aumento de empregos e a recuperação da economia, por outro, a perda de receitas impacta fortemente o financiamento da Seguridade Social.

Portanto, a leitura dos dados tão bem apresentados e trabalhados nesse livro demonstra claramente que vários fatores, como a instabilidade política, o desaquecimento da economia, as desonerações tributárias etc., aliados a fatores como crises sanitárias, vêm reduzindo sistematicamente o número de empregos formais e a proteção social como era conhecida, contribuindo significativamente para o aumento da pobreza e das desigualdades sociais.

Desenha-se no horizonte a política do estado mínimo, onde cada um tem que procurar seus próprios meios para garantir seu futuro onde o Estado já não pode ou não quer arcar com a sua parcela de responsabilidade no desenvolvimento da população como um todo e também na proteção que lhe cabe proporcionar conforme preceitua a Constituição Cidadã de 1988.

Boa leitura!

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

Como em 2020, a Análise da Seguridade Social em 2021 enfrenta grandes desafios. Primeiramente, acompanhar e analisar as ações relativas à saúde, previdência e assistência social no mais difícil período em décadas, em meio a uma crise social interrelacionada com uma crise sanitária e durante uma avalanche de medidas para a desconstrução dos programas sociais e das políticas públicas que os efetivam. E, em segundo lugar, aglutinar um conjunto amplo de informações e avaliações para ajudar na construção de pensamentos e de políticas públicas para superação dos problemas derivados da pandemia, especialmente nos campos da Saúde, da Assistência Social e do Trabalho. Essa tarefa é particularmente difícil porque, em quase todas as áreas de atuação governamental, o que se vê é a diminuição concreta do acesso às informações, que pioraram de qualidade e dificultam a análise das consequências das políticas em curso.

Os efeitos da pandemia que atingiu o país em 2020 foram ainda mais agudos em 2021, exigindo mais recursos e ações mais vigorosas e eficazes. No entanto, se em 2020, o governo federal contou com um Regime Fiscal Extraordinário para bancar as suas ações, em 2021, o governo se recusou a demandar ao Congresso a prorrogação do estado de calamidade pública. Assim, as dificuldades de enfrentamento às consequências da pandemia se somaram às amarras fiscais. Desde 2015, prevalece uma política de contenção dos gastos públicos, uma agenda infinda de reformas para redução de direitos e garantias destinada à diminuição do Estado na economia e na prestação de serviços públicos.

Desde 2017, os Orçamentos do governo federal ficaram submetidos ao regramento disposto na EC nº 95, que estabeleceu o teto para os gastos públicos. O teto não tem como referência a capacidade econômica do país, que pode melhorar, tampouco as disponibilidades fiscais do Estado, que podem ser construídas. No fundamental, a EC nº 95 congela, em valores, as despesas públicas, ignorando as demandas e as necessidades, criando um ambiente propício para justificar a inação estatal. Ao final de 2021, esse teto demonstrou-se inviável para o próprio exercício e para o de 2022. E sofreu pequenas modificações que não lhe alteraram a essência, exceto que foi suprimida do texto constitucional a possibilidade de alteração das regras que estava prevista para o final da primeira década de vigência da EC nº 95, em 2026. Agora somente uma nova emenda constitucional pode alterar as regras do teto.

Com o teto de gastos, a Seguridade Social, seus programas, seu orçamento, os direitos e benefícios que assegura e os serviços que presta à sociedade estão submetidos a processos altamente restritivos. Isto suprime

a capacidade do Estado de alavancar políticas públicas de crescimento econômico, de enfrentamento à miséria e à fome e de geração de emprego com vistas a aliviar o sofrimento de segmentos sociais, notadamente, os desocupados e subocupados.

Sob a hegemonia desse roteiro ortodoxo, o país pôs fim a prioridades políticas de redistribuição de renda e a um modelo mais audacioso de expansão econômica, prejudicando a ampliação da indústria e o aumento do percentual de conteúdo nacional em amplos segmentos industriais e de serviços. Efetivamente, em 2021, a agenda de desconstrução da Seguridade Social chegou ao limite de extinguir o programa Bolsa Família.

O governo, por Medida Provisória (MP 1.061) editada em agosto, trocou o mais eficiente programa de combate à pobreza e à extrema pobreza, por outro. A MP não estabeleceu nem os critérios para acesso aos benefícios nem o valor dos benefícios. Mas, determinava¹ que o Poder Executivo federal deveria compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros do programa com as dotações orçamentárias disponíveis. Em linhas gerais, não estabelecia em lei os direitos, mas os limitava ao orçamento. Pela MP (embora não houvesse um valor para cada benefício), o valor total dos benefícios recebido por cada família em geral seria inferior ao pago pelo Bolsa Família. E a MP cria um Benefício Compensatório de Transição para impedir que as famílias que já recebiam os benefícios recebessem um valor menor na troca (e novamente a duração desse benefício de transição seria decidida por regulamento).

Tamanhas foram as críticas que durante a tramitação da MP e sua conversão na Lei nº 14.284, de 2021, foram fixados os valores dos benefícios. Mas os acanhados valores ainda podem resultar em perdas de modo que o Benefício Compensatório de Transição foi mantido. Como esse benefício somente é concedido às famílias que antes recebiam o Bolsa Família, os novos beneficiários (inclusive aqueles que já preenchiam as condições no Cadastro Único e aguardavam o deferimento) não perceberão esse complemento. Terão benefícios menores do que se recebessem o Bolsa Família.

Essas perdas ficaram evidenciadas em dezembro, quando as contas começaram a ser feitas. A saída foi editar a MP 1.076, que criou outro benefício extraordinário temporário para todos os beneficiários do Auxílio Brasil, determinando que nenhuma família recebesse menos de R\$ 400 mensais. Nos termos da MP 1.076 esse benefício será pago até dezembro de 2022.

A Análise da Seguridade Social de 2021 tem outros pontos importantes a avaliar.

O primeiro refere-se à persistente redução da renda real do trabalho que se iniciou em 2020 e se materializou ao longo de 2021. Compreender o que ocorre no mundo do trabalho é fundamental para que sejam adotadas medidas para a reversão desse quadro.

O segundo, os efeitos da Reforma da Previdência sobre a cobertura e o direito previdenciário. Depois de dois anos da reforma de 2019, já é possível ver as suas consequências na redução do número de benefícios concedidos e no valor desses benefícios. E esses efeitos estão apenas no começo.

A Análise da Seguridade Social de 2021 tem uma tarefa: somar forças para reverter o acelerado processo de construção de um modelo de estado mínimo para o povo. Esse redirecionamento minimiza a necessidade de políticas sociais, relativiza o princípio da universalidade de cobertura, precariza serviços públicos, privatiza e endeusa a eficácia do mercado para suprir todas as demandas criadas pelo enxugamento estatal. Muitas políticas são alteradas e direitos são simplesmente suprimidos.

¹ No parágrafo único do art. 20 da MP 1.061.

Somente a aglutinação de amplos setores poderá adotar um novo direcionamento político capaz reverter a hegemonia que hoje vigora. O País precisa que o Estado brasileiro trilhe em direção oposta. Defenda as políticas sociais, atue pelo crescimento econômico, pela distribuição de renda e pela redução de desigualdades regionais e sociais, amplie os investimentos públicos em educação, tecnologia, adote uma política tributária justa e redistributiva, revigore a fiscalização, inclusive as de natureza sanitária, trabalhista e ambiental.

Pela atipicidade dos gastos extraordinários em relação à Covid, desde 2020, a Análise da Seguridade Social opta por demonstrar em separado, para cada área de estudo, as despesas que foram financiadas pelo Orçamento da Seguridade Social e as que foram custeadas pelo Regime Extraordinário Fiscal (EC nº 106).

O Capítulo 1 desta publicação apresenta uma análise do quadro econômico que antecedeu a pandemia e a crise de 2020 e discute os resultados de 2021.

No Capítulo 2 estão os dados relativos às contribuições sociais que incidem sobre o lucro, o faturamento e as receitas dos diversos órgãos que integram a Seguridade Social. As receitas previdenciárias e os dados da sua arrecadação estão detalhados no Capítulo 3, onde também constam análises do mercado de trabalho, do processo de desoneração da folha de pagamentos e de outras renúncias, dos efeitos da reforma trabalhista sobre o direito dos trabalhadores e das trabalhadoras, estas duramente atingidas.

No Capítulo 4 são apresentadas as despesas da Seguridade Social, com análises sobre os programas da Assistência Social, da Saúde e do Fundo de Amparo ao Trabalhador, além das despesas com benefícios e as ações identificadas com a Seguridade Social desenvolvidas nos mais diversos órgãos governamentais. Em cada área, constam apresentados em separado os gastos extraordinários, com as ações e os benefícios emergenciais, associando os valores despendidos aos efeitos promovidos. Em particular é discutida a crise sanitária que assola o país há dois anos.

O Capítulo 5 está dedicado ao Regime Geral de Previdência Social, apresentando as despesas com benefícios e as contas de resultado do RGPS. São abordados, em separado, os subsistemas urbano e rural. São também analisados os reflexos da Reforma da Previdência sobre a concessão de benefícios que, em última instância, retratam a efetividade do direito à previdência social.

Ao final, a Análise da Seguridade Social apresenta o Anexo de Dados com informações sobre receitas, despesas e outras informações sociais.

1. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2021

Desde 2020, o Brasil e o mundo enfrentam uma pandemia altamente contagiosa causada por um vírus. O SARS-CoV-2 pode provocar uma doença respiratória infecciosa. Nesses casos, gera síndromes respiratórias que, em suas formas mais agudas, exigem hospitalizações de longa duração e, entre os internados, apresentou altas taxas de mortalidade. Em 2021, o Brasil e o mundo acompanharam um agravamento dos efeitos da pandemia da Covid-19.

Segundo os dados da Oxford University², em 2020, a Covid contaminou 83,1 milhões de pessoas, causando 1,9 milhão de mortos (23,9 mortos por 100 mil habitantes). Em 2021, houve 205 milhões de novos casos (aumento de 147%) e as mortes somaram 3,5 milhões no ano (89% a mais). Ao todo, foram 69,1 mortos para cada 100 mil habitantes.

Pelas mais diversas razões, os efeitos da Covid no Brasil³ foram ainda maiores. Em 2020, os contaminados somaram 7,7 milhões de pessoas e as mortes, 195 mil. A taxa de mortes por 100 mil habitantes chegou a 91,1 – quase quatro vezes maior do que no resto do mundo. Em 2021, houve 14,6 mil contaminações e 424 mil novas mortes. As mortes por 100 mil habitantes totalizaram no biênio 289,4, o que representa 4,2 vezes mais do que a taxa mundial.

A grande velocidade de transmissão do vírus criou e continua criando diversas variantes e promove reinfecções. Em muitas situações, as exigências sobre os sistemas de saúde público e privado superaram as suas capacidades de pessoal, de instalações, de insumos e de equipamentos.

Em 2020, muito se aprendeu sobre a doença e as suas formas de tratamento. Foram desenvolvidos estudos para produção de medicamentos e de vacinas, especialmente para inibir o contágio e reduzir os efeitos da enfermidade. Em 2021, iniciou-se com a imunização, que se demonstrou altamente desigual. Os países que se adiantaram, reservaram e adquiriram excessivas quantidades de doses. Em situação mais precária, ficaram os que menosprezaram a doença, os que negaram os efeitos da vacina, os que adotaram políticas

2 <https://ourworldindata.org>. Extração em 15 de março de 2021

3 Dados do Ministério da Saúde (covid.saude.gov.br)

negligentes em relação à pandemia e, naturalmente, os países mais pobres. Nesse segundo bloco, as taxas de cobertura vacinal evoluem em ritmo mais lento. Os países que conseguiram vacinar em massa viram diminuir mortes e hospitalizações ao longo de 2021.

Com a pandemia, a economia parou. Nas maiores economias, em 2020, a queda foi de 4,5% e na média mundial, de 3,1%⁴. No Brasil, o PIB caiu 4,1%. Em 2021, na maioria dos países, a economia recuperou níveis de produção pré-pandemia. Mas, nem tudo se recompôs. O emprego não se recuperou. O trabalhador viu diminuir renda e direitos. E a ocupação se tornou mais precária.

Segundo a OIT⁵, além da perda de ocupações, os salários dos que permaneceram empregados perderam para a inflação e para o aumento da produtividade.

Antes da crise, os salários médios reais estavam crescendo rapidamente em alguns países de renda baixa e média (entre eles o Brasil), mas muito lentamente em países de renda alta. Na maioria das nações, o crescimento dos salários ficou aquém do crescimento da produtividade do trabalho e houve um declínio global na parcela da renda do trabalho (a parcela do PIB destinada aos salários). Durante a pandemia, como forma de minimizar os efeitos da crise sobre os empregos, pelo menos 40 países adotaram subsídios salariais temporários. Em vários países, como também no Brasil, os ganhos médios dos trabalhadores ocupados cresceram, em função da perda da ocupação dos trabalhadores menos remunerados. A queda na renda do trabalho foi maior para os grupos mais vulneráveis, aumentando a desigualdade e a pobreza. No Brasil, esses efeitos sobre a desigualdade e pobreza puderam ser sentidos à medida que o governo determinou a redução, em quantidade e valor, dos benefícios emergenciais.

Também foi analisado pela OIT o aumento do trabalho no âmbito das residências em função da pandemia. Esse trabalho já existia e, em sua maioria, nos países em desenvolvimento eram trabalhadores por conta própria. Nos países mais ricos, existiam os teletrabalhadores - especializados. Em 2019, havia 260 milhões de trabalhadores nessa condição (7,9 % do emprego total). Em 2020, a estimativa é que quase 560 milhões de pessoas estavam trabalhando em casa. Mais do que dobrou o quantitativo de pessoas nessa condição que envolve diversas invisibilidades relacionadas ao conjunto das caracterizações do chamado Trabalho Decente, especialmente quanto à fiscalização trabalhista e às condições e jornadas de trabalho. A OIT chama a atenção para o risco importante de informalidade, particularmente no caso do trabalho doméstico industrial (trabalho por produção). Em países de baixa e média renda, por exemplo, 90% de todos os trabalhadores domiciliares trabalham informalmente.

Outro ponto retratado pela OIT é o trabalho por plataformas. Em 2020, o mundo totalizou 383 plataformas digitais que atuam em nível global para intermediação de trabalho baseadas em localização (transporte, entregas, serviços domésticos e de cuidados) e de serviços que envolvem tarefas realizadas on-line (serviços de freelancer, microtarefas, programação competitiva etc.). Segundo a OIT, o trabalho em plataforma inclui baixos rendimentos e volatilidade de renda, encerramento injusto das contratações de trabalhadores, acesso limitado ao trabalho e proteção social e barreiras que impedem a conexão a mais de uma plataforma. O gerenciamento algorítmico dos aplicativos molda os processos de trabalho e limitam a autonomia dos trabalhadores da plataforma. Em busca de renda, acabam submetidos a longas jornadas.

No Brasil, a desestruturação do trabalho, especialmente depois da reforma trabalhista de 2017, incrementou as formas precárias de ocupação, fez crescer novas regras de ocupação por plataformas e aplicativos

4 IMF World Economic Outlook October 2021 (última versão publicada)

5 ilo.org. World Employment Social Outlook 2021.

- aplaudidas por muitos como empreendedorismo - o emprego parcial ou intermitente e robusteceu a terceirização. No fundamental, gerou uma grande proporção de trabalhadores sem direitos. A pandemia determinou reduções abruptas na renda familiar. O crescimento da miséria e da insegurança alimentar somente foi evitado porque foi concedido um benefício emergencial de R\$ 600, instituídos programas voltados para manutenção e geração dos empregos e linhas de créditos para salvar as empresas.

Ao invés de adotar políticas para reverter pelo menos em parte as graves distorções criadas pela reforma trabalhista, aprofundou a reforma. Em março de 2022, foi editada a MP 1.108, excluindo a obrigação de controle de jornadas para as situações de teletrabalho por produção de tarefas, mesmo em situações em que é possível controlar esses horários. Mais uma medida para legalizar a precarização do trabalho via excesso de jornadas não remuneradas.

1.1. Mitigando os efeitos da pandemia

Em 2020, para que pudesse desenvolver ações para o enfrentamento da pandemia e seus efeitos, o Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e foi aprovada em tempo recorde (dois dias de tramitação) a Lei nº 13.979, de 2020, com medidas para o enfrentamento da emergência sanitária (isolamento e quarentena, flexibilidade na importação e na aprovação do uso de medicamentos e a aquisição de insumos e equipamentos). Em meados de março, o governo solicitou ao Congresso Nacional a decretação do estado de calamidade, com o Decreto Legislativo nº 6, de 2020⁶, que permitia ao governo federal maior flexibilidade fiscal frente às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mas não foi suficiente, porque, desde 2016, impera um longo arcabouço jurídico destinado a implementar medidas de austeridade fiscal. Fruto desse conjunto de fatores, a execução orçamentária está sujeita a diferentes limites e muitos bloqueios. Foi então promulgada a EC nº 106, com um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. A realização de despesas para o enfrentamento em 2020 pode, então, ser feita sem as amarras da Lei de Responsabilidade Fiscal (com as suas metas de resultado primário), sem os entraves constitucionais da regra de ouro (que limita a emissão de títulos) e do teto de gastos.

A Emenda não estabeleceu qualquer limite para as despesas, apenas exigiu que não implicassem em gastos permanentes e que tivessem o propósito de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas e determinou a justa prestação de contas, em relatórios específicos. O governo teve assim algo como um “orçamento de guerra”, sem limitações. Ao longo do ano, foram aprovadas diversas leis determinando esses gastos e editadas várias medidas provisórias com os créditos extraordinários necessários para a execução dessas medidas.

A Tabela 1 permite acompanhar os gastos financiados com o Regime Fiscal Extraordinário Covid-19, realizados ao longo de 2020 e as despesas emergenciais associadas à Covid em 2021.

6 Decreto Legislativo nº 6, de 2020, publicado DOU de 20/03/2020. Disponível em <https://tinyurl.com/rgwbknt>

TABELA 1

AÇÕES REALIZADAS COM OS RECURSOS DO REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO COVID-19 EM 2020 E AS DESPESAS EMERGENCIAIS ASSOCIADAS À COVID EM 2021

Valores correntes, R\$ milhões

	2020			2021		
	Autorizado	Empenhado	Pago	Autorizado	Empenhado	Pago
Benefícios	374.657	338.049	327.712	77.347	72.710	68.759
Ampliação do bolsa família - ampliação de beneficiários	369	369	369			
Auxílio emergencial - R\$ 600,00 ao trabalhador informal	254.240	231.181	229.906	4.174	4.169	371
Auxílio emergencial residual - R\$ 300,00 ao trabalhador informal	67.601	64.052	63.040			559
Auxílio Emergencial 2021 - R\$ 150, R\$ 250 ou R\$ 375 para o trabalhador informal"				63.196	61.374	60.118
Manutenção do emprego e da renda - com redução proporcional de jornada e suspensão de contrato	51.547	41.547	33.497	9.978	7.167	7.710
Tarifa social de energia elétrica - isenção tarifa social de energia elétrica	900	900	900			
Saúde	69.501	47.530	43.988	45.546	45.535	42.890
Enfrentamento da emergência de saúde pública - prevenção, preparação e assistência à população	69.444	47.472	43.931	45.546	45.535	42.890
Incremento temporário no custeio de ações de saúde - média e alta complexidade (MAC)	20	20	20			
Incremento temporário no custeio de ações de saúde - atenção básica (PAB)	37	37	37			
Setores econômicos	83.060	78.060	76.137	5.000	5.000	5.594
Apoio a microempresas e empresas de pequeno e médio porte - Pronampe e Fundo Garantidor de Crédito	58.093	58.093	58.093			
Apoio a microempresas e empresas de pequeno e médio porte - acesso ao crédito	10.000	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000
Apoio ao setor cultural: Lei Aldir Blanc – apoio emergencial	3.000	3.000	3.000			
Financiamento da infraestrutura turística,	5.000	5.000	3.077			594
Auxílio emergencial às instituições de longa permanência para idosos	160	160	160			
Financiamento da folha salarial - renda bruta anual: R\$ 360 mil a R\$ 10 milhões	6.807	6.807	6.807			
Estados e municípios	76.189	75.247	75.247	0	0	0
Auxílio financeiro a estados, DF e municípios - programa federativo de enfrentamento à covid-19	60.189	60.149	60.149			
Complemento aos fundos de participação de estados e municípios - entes que recebem FPE e FPM	16.000	15.098	15.098			
Demais ações de governo - ações fora do âmbito das medidas provisórias	1.296	1.265	934	5.179	4.946	3.546
Soma	604.703	540.150	524.018	133.071	128.192	120.789

Notas: Segundo a metodologia utilizada nesta publicação, nem todos os valores consignados para o enfrentamento da emergência em Saúde Pública foram aplicados no Ministério da Saúde ou em Ações da Seguridade Social. Em cada programação, os valores empenhados e que não foram pagos estão abertos no ano seguinte como restos a pagar.

Fonte: Câmara dos Deputados – CONOFF – Execução Orçamentária das Ações de Combate à Covid-19 – Despesas sintéticas.

Org: ANFIP e Fundação ANFIP

O governo teve ampla capacidade de ação. No entanto, pelas mais diversas razões, não logrou o êxito esperado. Depreende-se do relatório do TCU⁷ que houve omissão da responsabilidade de coordenador central do SUS, não definindo as competências, não emitindo protocolos à altura do caos da pandemia,

7 Acórdão 4049/2020 – PLENÁRIO, em 8/12/2020

nem evitando o colapso do SUS, sequer providenciando a quantidade de vacinas necessárias para atender à população. Além disso, (em 2020) não aplicou todos os recursos destinados ao SUS e, dos quase R\$ 70 bilhões de recursos extras autorizados, apenas R\$ 44 bilhões foram pagos e R\$ 22 bilhões, 30% dos valores autorizados, sequer foram empenhados. Faltou com a definição objetiva de critérios para a transferência de recursos a estados e municípios – a julgar pelo colapso do SUS no começo de 2021 - a entrega desses recursos fez falta na estruturação da necessária rede de atendimento.

Em 2021, a gravidade da crise da covid foi maior, seja do ponto de vista sanitário (mais infecções e aumento da mortalidade), seja do ponto de vista social (aumento da pobreza). Mas isso não refletiu, por parte do governo federal, em uma alocação de recursos proporcionais ao agravamento da situação.

O total das alocações extraordinárias em saúde ficou praticamente inalterado frente ao realizado em 2020. E uma grande parcela desses valores está relacionada à aquisição de vacinas. Os valores repassados para estados e municípios, que em 2019, antes da pandemia foi de R\$ 83 bilhões, cresceu em 2020 para R\$ 113 bilhões e em 2021 caiu para R\$ 103 bilhões⁸. Essas alocações acabaram em contradição com o aumento de transmissão da doença (191% em relação a 2020) e da mortalidade (218%, em relação a 2020).

Em 2020, além de aumentar os repasses para a Saúde a estados e municípios, foram aprovadas medidas para transferir R\$ 75 bilhões para compensar a perda de arrecadação resultante da crise econômica e ainda postergados os pagamentos da dívida desses entes com a União. Em 2021, nenhuma dessas medidas foi renovada.

Também caíram os valores repassados (inclusive sob a forma de subsídios financeiros) às empresas. Em 2020, R\$ 76 bilhões foram empregados com essas ações. Em 2021, apenas R\$ 5,5 bilhões.

O emprego formal em 2021 esteve, trimestre a trimestre, abaixo do verificado em 2019 e a massa de rendimentos recebida por todos os trabalhadores ocupados foi, em 2020, menor do que em 2019 e, em 2021 ainda pior⁹. Menos empregos e menores benefícios assistenciais determinaram o aumento da pobreza e da fome mapeada no Brasil em 2021.

A Tabela 2 apresenta os valores trimestrais de liberações de recursos com benefícios às pessoas em 2020 e 2021. As despesas¹⁰ com benefícios emergenciais caíram para pouco mais de 20%, embora o mercado de trabalho não tenha se recuperado.

Em relação aos benefícios emergenciais, os dados da tabela demonstram a diferença de atuação em 2020 e 2021. Em 2020, foram efetivamente entregues às pessoas R\$ 326 bilhões. No ano seguinte, R\$ 70 bilhões, incluído o Auxílio Brasil que substituiu o Bolsa Família, pago em novembro e dezembro, com R\$ 3.255 milhões e R\$ 5.940 milhões, respectivamente.

Em relação aos benefícios normais da Seguridade, o governo adotou várias medidas para antecipar benefícios em 2020, como antecipação do 13º e dos pagamentos judiciais. Em 2021, ao contrário, o governo transferiu para 2022 o pagamento parcial do Abono Salarial que seria feito no segundo semestre de 2021.

8 Dados do Siga Brasil, SF, considerando o total de despesas em Ações e Serviços Públicos em Saúde - ASPS

9 O detalhamento desses dados está na Tabela 2.

10 Em valores pagos, como mostrado na Tabela 1.

TABELA 2
BENEFÍCIOS ENTREGUES ÀS PESSOAS EM 2020 E 2021

Valores correntes, R\$ milhões

Benefício	1ºT	2ºT	3ºT	4ºT	Total 2020	1ºT	2ºT	3ºT	4ºT	Total 2021
Soma benefícios normais	152.992	238.507	182.153	188.758	762.410	203.257	232.899	209.627	189.710	835.493
Previdenciários urbanos	86.188	157.495	116.246	119.637	479.565	124.071	149.667	142.088	126.424	542.250
Previdenciários rurais	25.641	38.782	30.479	30.872	125.773	32.202	40.592	34.831	32.684	140.309
Pagamentos judiciais	1.966	10.655	3.855	3.164	19.639	2.541	13.535	4.457	4.147	24.680
BPC - LOAS e RMV	13.239	15.416	15.201	15.445	59.302	16.355	16.518	16.787	16.317	65.977
Bolsa família	7.478	366	2.898	8.139	18.881	8.038	3.451	3.446	1.448	16.383
FAT (abono)	8.955	5.293	2.120	2.891	19.259	10.516	243	-601	0	10.158
FAT (seguro desemprego)	9.525	10.500	11.355	8.611	39.991	9.534	8.893	8.619	8.691	35.736
Soma benefícios emergenciais	0	135.485	127.101	63.857	326.443	1.117	30.186	28.852	17.331	77.487
Benefícios emergenciais	0	121.540	115.396	56.009	292.945	694	26.661	25.104	17.318	69.777
Benefícios manutenção emprego	0	13.944	11.705	7.848	33.497	423	3.525	3.748	13	7.710
Total geral	152.992	373.992	309.255	252.615	1.088.853	204.374	263.086	238.479	207.041	912.980

Nota: Valores pagos e de restos a pagar pagos no período. Os valores de Benefícios Emergenciais em 2021 incluem o Auxílio Brasil, pago em novembro e dezembro, com R\$ 3.255 milhões e R\$ 5.940 milhões, respectivamente.

Fonte: Siga Brasil – SF

Org: ANFIP e Fundação ANFIP.

Ao total, em 2021, foram transferidas às pessoas, em benefícios da seguridade e emergenciais quase R\$ 116 bilhões a menos do que no ano anterior. As ações com maior redução foram: Abono Salarial com - R\$ 9,1 bilhões; Seguro Desemprego, - R\$ 4,3 bilhões; Auxílio Emergencial, - R\$ 223 bilhões e Benefício de Manutenção do Emprego, - R\$ 26 bilhões.

Essas reduções se somaram à queda da renda média do trabalho para constranger a expansão do PIB.

1.2. O teto de gastos (EC nº 95) impede políticas sociais e medidas pró crescimento

Em 2016 foi criado o Regime Fiscal com a EC nº 95. Uma grande amarra fiscal que limitou as despesas primárias, em patamares mais rígidos do que a LRF. Até então, pela LRF, havia controles relacionados que impediam mudanças no marco legal que aumentassem despesas sem novas receitas compensatórias. A EC do teto vai além. As novas regras exigem, para qualquer aumento de despesa, compensação por corte equivalente em outra despesa. Aumentos de arrecadação não bastam.

O teto não admite exceções. Não se eleva, é apenas corrigido pela inflação. É insensível às possibilidades econômicas e fiscais. Não cresce mesmo que a arrecadação permita. E é surdo em relação às exigências das urnas. A sua implantação representa uma inversão do modelo constitucional: ao contrário de estabelecer gastos mínimos para defender direitos de cidadania, como o fez o constituinte originário, o Novo Regime Fiscal estabelece gastos máximos, para proteção dos rentistas.

Para a Seguridade Social, a LRF não exigia compensações quando o aumento da despesa decorria da concessão de benefício a quem satisfizesse as condições de habilitação, de expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados, ou do reajuste de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real. A EC do teto não permite exceção para o aumento decorrente da ampliação quantitativa de benefícios ou de serviços em função de variações demográficas. Nem mesmo para cumprir o mandamento constitucional da manutenção do valor real de aposentadorias e pensões. O conjunto das despesas está limitado ao teto.

Com o teto de gastos, consolida-se o corte de despesas como diretriz única, sem alternativas. Vigoram as reduções de direitos (como nas reformas trabalhista, da previdência e administrativa); uso de diversos mecanismos de gestão (como recadastramentos e revisões de benefícios), que são utilizados em desvio de finalidade, com o propósito finalístico de reduzir o conjunto de beneficiários. Houve também o corte sistemático das dotações orçamentárias destinadas aos mais diversos programas e ações dos gastos sociais e dos investimentos públicos. Cortes inconsequentes que se demonstraram insensíveis aos objetivos e beneficiários das mais diversas políticas. E, apesar dos gastos extraordinários, os limites do teto de gastos se impuseram ao Orçamento da Seguridade Social.

O teto de gastos foi criado para diminuir o conjunto dos gastos com pessoal, custeio, direitos das pessoas, serviços públicos e investimentos públicos. O teto não afeta os gastos com a dívida. Para 2017, ele foi fixado em R\$ 1.309 bilhões representando 19,9% do PIB. Após cinco exercícios, em 2021, o teto foi corrigido para R\$ 1.486 bilhões. Esse teto em relação ao PIB daquele ano representava 17,1%¹¹. Não por acaso, o país vive um apagão de investimentos e diminuição de despesas discricionárias nas áreas de educação, assistência social, no funcionamento dos diversos órgãos etc. Com o novo regime fiscal, não há como manter os direitos sociais existentes; não há como corresponder às demandas relacionadas à prestação dos serviços públicos; não há como equacionar os gargalos de infraestrutura; e não há como o Estado exercer 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.

Em 2020, a execução orçamentária esteve submetida a um regime misto. A partir de março, com a publicação do Decreto Legislativo nº 6, o governo ganhou maior liberdade de gastos. O reconhecimento do estado de calamidade dispensou o cumprimento das metas de resultado fiscais. Mas as amarras fiscais eram e são tantas que somente essa medida não foi suficiente. Em maio, por iniciativa do Congresso Nacional, foi promulgada a EC nº 106, criando um regime extraordinário fiscal que afastava as restrições tanto da EC nº 95, do teto de gastos, para permitir ampliação de gastos, quanto das regras do art. 167, III, a chamada Regra de Ouro, para autorizar emissões de dívidas, para o exercício.

Com essas regras excepcionais, o país pode enfrentar a pandemia. Nem todos os recursos disponibilizados foram aplicados, mas se o governo quisesse gastar mais, havia uma possibilidade muito maior. Mas, o governo agiu, quase sempre, ignorando as possibilidades. O país precisou enfrentar o agravamento da pandemia dentro das limitadas regras do teto. Como se não houvesse pandemia, desemprego, crise social. Como se o país não precisasse crescer.

As restrições das regras do teto foram utilizadas para afastar soluções que envolviam, por exemplo, o reajuste do Bolsa Família, o aumento dos investimentos, a expansão da cobertura dos benefícios emergenciais e o seu valor.

11 Conforme dados constantes das Propostas de Lei Orçamentária, nos termos dos respectivos pareceres preliminares aprovados.

No segundo semestre de 2021, durante a tramitação da proposta orçamentária para 2022, evidenciou-se que o teto para 2022, calculado sobre o valor de 2021, tornava impossível fechar as contas do governo federal. Não havia recursos para pagar os precatórios, nem cumprir as determinações constitucionais de manutenção do valor real do salário mínimo e dos benefícios previdenciários, para atender às aplicações em saúde e educação, as demandas por investimentos em infraestrutura, nem ao restante das políticas públicas.

Em 8 de dezembro de 2021, foi promulgada a EC nº 113. Essa Emenda alterou o método de cálculo do teto, parcelou precatórios e a dívida previdenciária de municípios, entre outras. Para mudar o teto, fez retroceder a 2017 uma metodologia que corrige o valor do limite tomando-se por base toda a inflação do ano anterior, acumulada ao final do exercício.

A EC determinou que esses valores extras de 2022 fossem aplicados na ampliação dos programas sociais, no combate à pobreza e à extrema pobreza, saúde, previdência e assistência social (EC nº 113, art. 4º, § 6º).

Com a aplicação retroativa, os limites para 2021 também foram alterados. A EC limitou esses efeitos em R\$ 15 bilhões, a serem aplicados em vacinas e ações temporárias de caráter socioeconômico.

A EC nº 113 aumentou o teto de 2022 em R\$ 124 bilhões. Como o valor do PIB esperado para o ano é de R\$ 9.539 bilhões, o teto significará 17,5% do PIB, criando um cenário muito ruim para um país que demanda medidas urgentes para crescer, investir, corrigir as lacunas da educação e da saúde, gerar empregos, diminuir a pobreza, a extrema pobreza e a fome.

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

Com o teto de gastos, o país inviabiliza políticas de crescimento econômico e de redução de desigualdades sociais e regionais. Sem crescimento, o país não supera os problemas da pandemia, não gera futuro.

A crise econômica e social promovida pela pandemia não encontrou o país em suas melhores condições. Desde 2015, o crescimento real do PIB é negativo ou apenas patina. Nem a economia, nem os índices de empregos e ocupações, nem a arrecadação federal conseguiram recuperar as perdas de 2015 e 2016. Os indicadores sociais retrocedem visivelmente. Entre 2004 e 2013, o crescimento do PIB foi de 48,2%, uma variação média anual de 4,1%, apesar de os reflexos da primeira fase da crise internacional terem afetado negativamente os anos de 2008 e 2009. Em 2014, o país viveu uma paralisia e o PIB apresentou resultado positivo de 0,5%. Em 2015, iniciou-se um período de queda acentuada que se prolongou por 2016, caiu 3,6% e 3,3%, respectivamente. De 2017 a 2019, a economia parou de cair, flutuando positivamente pouco acima de 1% em todos os exercícios. Em 2020, com a queda de 4,1%, a economia retomou patamares inferiores aos de 2011.

Com a pequena recuperação de 2021, a diminuta melhora da produção e do emprego não propiciou a recuperação da renda das famílias, fez crescer a desigualdade.

Na crise atual, evidenciou-se que enquanto vigorarem as políticas de austeridade e a desconstrução de vários mecanismos de ação anticíclica, não há perspectivas de futuro. A aposta se concentra em privatizações, corte em investimentos e programas sociais, diminuição do crédito, redução dos índices de exigência de conteúdo nacional para a exploração de petróleo e de serviços públicos, entre outros. O governo confiou em

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

É nesse contexto que são analisadas as receitas da Seguridade Social em 2021.

1.3. Renúncias, créditos presumidos, diferimentos e compensações tributárias crescem em 2021

Para essa análise, renúncias englobam um conjunto de medidas que promovem a contração de receitas tributárias como redução de alíquotas e de bases de cálculos de tributos, créditos presumidos e o resultado dos diferimentos tributários no exercício. Desde 2012, os efeitos desse conjunto de fatores crescem muito em nosso país, em um processo acelerado de desfinanciamento do setor público. Em 2020, as receitas do exercício foram reduzidas, por disposições legais e infralegais editadas no mesmo exercício, em R\$ 36 bilhões, como mostrado na Tabela 4, com os dados do relatório da RFB - Desonerações Instituídas. Uma parcela considerável dessas renúncias envolve medidas temporárias de enfrentamento aos efeitos econômicos causados pela pandemia, inclusive com postergações das obrigações de pagamento.

TABELA 3
DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS E O IMPACTO DAS MEDIDAS NO QUADRIÊNIO

Valores correntes, em R\$ milhões

Início de vigência	Desonerações instituídas e Ano de Impacto das medidas ⁽¹⁾															Impacto Acumulado
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
2010	2.509	5.780	1.727	2.607												12.623
2011		2.989	29.398	12.010	13.628											58.025
2012			15.413	47.091	52.358	27.758										142.621
2013				14.593	32.916	24.687	22.985									95.181
2014					2.550	40.039	23.771	26.338								92.698
2015						5.412	8.854	11.380	16.333							41.980
2016							627	1.372	1.442	916						4.357
2017								739	16.366	18.668	21.245					57.019
2018									4.166	10.374	9.983	5.341				29.865
2019										183	9.935	14.726	14.439			39.283
2020											36.304	16.943	4.520	4.174		61.941
2021												5.028	13.175	14.678	4.566	37.446
Soma	2.509	8.769	46.538	76.301	101.452	97.897	56.237	39.829	38.307	30.141	77.466	42.038	32.135	18.852	4.566	673.037

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

Fonte: RFB - Desonerações Instituídas, última edição relativa a 2021.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2020, segundo a RFB, as receitas de Cofins, CSLL, Contribuição sobre o PIS-Pasep e contribuição previdenciária tiveram redução de R\$ 9,3 bilhões, sendo previstos mais R\$ 10 bilhões para 2021. Em 2021, há outros R\$ 3,8 bilhões de renúncias para essas contribuições¹².

Em 2021 vários fatores determinaram a diminuição no quadro de renúncias instituídas. O principal deles relaciona-se ao fato de que uma parcela considerável dos valores de 2020 era temporária e estava associada a mitigar efeitos da pandemia: diminuição da carga tributária sobre aquisição de equipamentos, fármacos e outros insumos para os serviços hospitalares e ambulatoriais e postergação no prazo de recolhimento dos impostos e contribuições.

Em sua maioria, as renúncias sempre custam mais do que anunciado durante a sua aprovação e geram resultados menores do que pretendidos¹³. Esses gastos tributários deveriam ter uso restrito em superação de assimetrias, na construção de espaços de desenvolvimento ou em ações anticíclicas para superação de crises¹⁴. Mas, nem sempre é assim. Trata-se de um importante instrumento que precisa ser aprimorado em seus institutos de aprovação, acompanhamento e aferição de resultados.

Outro efeito a interferir na arrecadação do exercício é a compensação tributária¹⁵. Nesse último período, cresceu de forma desproporcional o volume de recursos envolvidos em compensações tributárias. Trata-se de um direito do contribuinte, quase sempre resultante de decisões administrativas e judiciais. Em 2020, as compensações totalizaram R\$ 168 bilhões, um valor 59% superior aos R\$ 106 bilhões de 2019¹⁶. As decorrentes de decisões judiciais somaram R\$ 63 bilhões, com um aumento de 174% em relação a 2019. O segundo fator gerador de compensações é o prejuízo fiscal. Em 2020, foram R\$ 42 bilhões, contra R\$ 32 bilhões em 2019. A lista contém ainda a compensação de PIS e Cofins não cumulativos, pagamentos indevidos ou feitos a maior por parte de contribuintes, ressarcimento do IPI, entre outros¹⁷.

E já está sendo anunciada uma nova leva de compensações, agora relacionadas com créditos de PIS-Cofins para os segmentos submetidos ao regime monofásico. Nesse regime, a cobrança de PIS e Cofins é concentrada no primeiro elo da cadeia: o fabricante ou o importador. Para as empresas nas etapas seguintes, as alíquotas ficam zeradas, mesmo assim, sem terem pagos esses impostos, pleiteiam créditos na justiça, em mais de 1,6 mil processos sobre o tema.

Essas e outras decisões judiciais reforçam a ideia da urgência de uma reforma tributária que passe a limpo o enorme emaranhado de normas legislativas e regulamentares que ordenam o sistema tributário e implante um novo modelo que responda a premissas de justiça tributária.

12 RFB – Desonerações Instituídas 2021

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

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

15 Esse crescimento está agravado, desde 2017, pela decisão do STF de excluir o ICMS da base de cálculo do PIS/Cofins. A ação foi confirmada, delimitada e finalizada em maio de 2021. Mais de R\$ 100 bilhões já foram compensados em função dessa decisão. Vale ressaltar que essas e outras decisões judiciais relativas a tributos sobre o consumo geram crédito tributário sem necessariamente ressarcir o consumidor final que, efetivamente, esteve sujeito a uma maior tributação sobre a circulação de bens e serviços. As maiores decisões judiciais envolvem como polo ativo empresas que “depositaram” os tributos nos cofres públicos, não necessariamente os contribuintes que realmente foram onerados.

16 RFB – Análise da Arrecadação das Receitas Federais, ed. Dezembro/2020

17 Entrevista do Chefe do Centro de Estudos Tributários na RFB, em <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/tributario/compensacoes-tributarias-2020-25012021> (<https://tinyurl.com/yk4nzvwc>)

A RFB divulga outro relatório, o Demonstrativo de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, importante para o acompanhamento das renúncias, com valores apurados em bases efetivas, calculadas em função dos fatos econômicos verificados (e não apenas estimativas apresentadas para a aprovação das medidas). A Tabela 4 aponta os valores históricos dessas renúncias sobre impostos e contribuições sociais. Pela natureza dos dados (a série mais recente é relativa a 2019, com projeções para o triênio seguinte), esses números não refletem modificações legais mais recentes¹⁸.

TABELA 4
GASTOS TRIBUTÁRIOS

Valores correntes, em R\$ milhões

	2006	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Renúncia total do exercício	77.687	117.135	223.310	269.994	268.417	311.217	317.636	312.363	312.363	359.834
Soma arrecadação	482.709	743.174	1.027.340	1.115.409	1.177.889	1.210.348	1.296.234	1.359.414	1.304.295	1.657.956
Renúncia (em % PIB)	3,22	3,01	4,19	4,50	4,28	4,73	4,53	4,22	4,19	4,15
Renúncia (em % da arrecadação)	16,1	15,8	21,7	24,2	22,8	25,7	24,5	23,0	23,9	21,7

Nota: No final desta publicação, no Anexo de Dados, encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2022 (Anexo A-V). Em relação às renúncias de 2021, foram lançadas como renúncias do Simples os valores publicados pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, relativa a 2018, a última publicação com essas informações.

Fonte: Para renúncias, RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2019 série 2017-2022; para receitas, valores líquidos de restituições e compensações, STN-ME.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2021, os dados da RFB indicam um aumento da arrecadação nominal em relação a 2020 e 2019 – ano pré-pandemia. Esse crescimento em relação a 2020 decorre de melhores condições econômicas e da baixa base de comparação. Em um ano de PIB positivo, aumentou a arrecadação sobre o lucro resultando em bons números para o IRPJ (+57%) e CSLL (+34%). Outro aspecto nada desprezível resulta das desobrigações de recolhimento tributário aprovadas para 2020. Com a finalidade de manter o caixa das empresas durante a crise de 2020, uma parcela dos tributos daquele exercício foi recolhida em 2021. Isso significa que parte da arrecadação de 2021 está relacionada com fatos geradores do exercício anterior. Essa postergação diminuiu ainda mais a arrecadação de 2020 e fez crescer a de 2021.

O Demonstrativo de Gastos Tributários apontou uma redução das renúncias em 2021 frente ao estimado de 2020, que decorre basicamente de dois ingredientes. Como afirmado anteriormente, uma parcela daquelas renúncias de 2020 era temporária e imperava somente durante aquele exercício. O segundo é uma mudança metodológica adotada pela RFB. Para os relatórios de renúncias, deixou de considerar os valores relativos ao Simples. A alegação era de que atendia a um mandamento da LDO 2022 (Lei nº 14.194, de 2021, art. 136, § 2º). A LDO 2022 estabeleceu como regra geral que qualquer renúncia a ser aprovada ou ampliada deveria estar limitada a uma vigência de cinco anos e ser avaliada quanto à “consecução das metas e objetivos estabelecidos”. Esse § 2º cria uma exceção a essas exigências para o regime tributário do Simples, não o considerando como renúncia fiscal.

18 Segundo a RFB, as eventuais diferenças observadas entre os valores aqui divulgados e os constantes nos informes dos anos anteriores, bem como variações de ano a ano, resultam das mudanças das variáveis econômicas explicativas em que foram baseadas as estimativas e projeções. Essas diferenças e variações também refletem a disponibilidade de novas fontes de informações e aprimoramentos na metodologia empregados nas estimativas e projeções.

Desconsiderar a renúncia do Simples afeta a prestação de contas da arrecadação de todas as contribuições sociais. A CSLL deixa de arrecadar R\$ 8,1 bilhões; a Contribuição para o PIS-Pasep, R\$ 5,1 bilhões; a Cofins, R\$ 24 bilhões e a Contribuição Previdenciária, R\$ 23 bilhões. Ao desconsiderar essa renúncia para o RGPS, amplia-se o descasamento de receitas e despesas nos relatórios de resultado do Regime. E aí afronta-se o princípio da transparência. Naturalmente, esse artigo da LDO 2022 não pode ter efeitos sobre a prestação de contas de 2021. Os relatórios relativos a renúncias atendem a determinações constitucionais e da LRF. Vale ressaltar que os dispositivos de leis orçamentárias não possuem ultratividade e se limitam ao exercício sobre o qual disciplinam a matéria orçamentária.

Para suprir essa questão, diante da importância desses números, a Análise da Seguridade Social adota nesta edição, para as renúncias do Simples, as informações contidas na edição anterior do Demonstrativo de Gastos Tributários, último dado disponível para esses gastos.

Em 31 de dezembro de 2021, o governo editou a MP 1.093, que estabelece a obrigatoriedade de “para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, [divulgar] as renúncias previdenciárias em adição às receitas realizadas”¹⁹. Essa MP ainda estabelece que “*para fins de apuração das renúncias previdenciárias de que trata o inciso I do § 1º, serão consideradas as informações prestadas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Economia*”. Ora, desconsiderar as renúncias não aumenta a arrecadação, apenas dificulta a transparência dos dados e, nos termos da MP 1.093, a diminuição das receitas do RGPS que são consideradas para apuração do equilíbrio financeiro do Regime. O mandamento contido nessa MP de nada vale se as grandes renúncias deixarem de ser consideradas como tal.

O aumento nominal da arrecadação em 2021 e a queda do valor das renúncias, pelas razões acima expostas, fizeram cair a relação entre renúncias e receitas.

A Tabela 5 apresenta esses dados para as contribuições sociais especificando os principais itens ou segmentos beneficiados em cada caso.

Os principais beneficiados com renúncia em contribuições sociais são: Simples Nacional, Entidades Filantrópicas, Zona Franca de Manaus e o setor agropecuário (exportação e contribuição previdenciária). Representam 60% do total dessas renúncias. Essas renúncias em contribuições sociais representam 22,6% do valor arrecadado, mas, em relação a Cofins, as renúncias alcançam quase um terço (32,8%) da arrecadação realizada²⁰.

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

No parcelamento das dívidas rurais para com a Previdência²¹, os benefícios foram tão grandes que incluíram ampliação do 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 de crédito que impliquem em aumento dos subsídios têm impacto orçamentário e qualquer

19 MP 1.093, art. 1º, que deu nova redação ao art. 80, § 1º, da Lei nº 8.112.

20 Essas proporções estão detalhadas na Tabela do Anexo V.

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

incremento limita outras despesas públicas (por conta da EC nº 95, que restringe por 20 anos as despesas do governo federal, onde os subsídios estão incluídos). Em 2018, o Congresso derrubou o conjunto dos vetos apostos a essa legislação.

TABELA 5
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	Estimativas Bases Efetivas					Projeções		
	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuição para a Previdência Social	44.769	65.068	56.551	60.549	61.164	56.621	50.138	56.337
Simples Nacional	18.267	22.495	23.766	25.669	24.034	22.227	17.244	22.970
Desoneração da Folha de Salários	12.284	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774	8.248	7.490
Entidades Filantrópicas	8.720	9.755	10.236	12.348	12.230	12.218	9.797	10.321
Exportação da Produção Rural	4.484	5.941	6.040	6.558	7.500	7.201	9.046	9.903
Funrural	-	-	-	-	2.273	1.844	1.820	1.906
MEI - Microempreendedor Individual	786	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.770	3.253
Outras	227	274	286	209	202	208	213	494
COFINS	54.767	62.387	61.039	65.381	71.641	81.172	81.455	91.526
Desoneração Cesta Básica	11.512	12.951	11.890	12.209	14.113	22.251	20.885	23.663
Entidades Filantrópicas	3.693	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910	7.242
Simples Nacional	17.237	18.809	18.637	18.667	19.945	21.870	21.697	23.696
Zona Franca de Manaus	5.546	5.625	5.531	4.827	6.264	6.638	8.420	9.541
Outras	16.779	20.261	19.915	24.350	25.370	23.873	23.543	27.384
CSLL	9.046	9.070	9.668	9.797	12.702	13.153	14.131	16.105
Simples Nacional	6.389	6.710	6.554	6.523	6.910	7.498	7.438	7.424
Entidades Filantrópicas	1.707	1.163	1.933	2.067	2.219	1.706	1.693	1.918
Inovação Tecnológica	433	487	356	497	710	827	905	1.025
PROUNI	75	174	186	346	407	430	420	341
Outras	443	536	639	364	2.455	2.692	3.675	5.397
Contribuição Social para o PIS-PASEP	10.870	12.363	11.966	12.778	13.931	16.557	16.516	18.726
Desoneração Cesta Básica	2.497	2.809	2.581	2.651	3.063	4.832	4.536	5.140
Simples Nacional	3.848	4.193	4.156	4.161	4.346	4.747	4.709	5.143
Zona Franca de Manaus	1.181	1.201	1.194	1.035	1.347	1.441	1.829	2.072
Outras	3.343	4.159	4.035	4.931	5.175	5.536	5.442	6.371
Soma dessas renúncias	119.452	148.887	139.224	148.506	159.438	167.503	162.241	182.694
Soma das renúncias em outras receitas	103.858	121.106	129.193	162.711	158.198	144.860	150.123	177.140
Total das renúncias	223.310	269.994	268.417	311.217	317.636	312.363	312.363	359.834
% Renúncias Seguridade sobre o total	53,5	55,1	51,9	47,7	50,2	53,6	51,9	50,8
% Renúncias sobre essas receitas	18,4	22,0	20,2	19,7	20,1	20,8	20,9	19,6

Nota: Para cada item, o valor mais recente dos valores divulgados. Ao final desta publicação, no Anexo de Dados (Anexo A-V), encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2021. Nesse relatório, a RFB deixou de consignar as renúncias do Simples em 2021. Para suprir essa lacuna, foram utilizados os valores constantes da publicação anterior.

Fonte: RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2019 série 2017-2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Ao final de 2019, o governo editou a MP nº 899, com novos parcelamentos de até 84 meses. Tudo com redução de juros, multas e de encargos legais, permitidos o diferimento e a moratória. Durante a tramitação, a medida ganhou um importante acréscimo, que acabou com a figura do voto de desempate previsto para o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CAREF, da Receita Federal do Brasil. Doravante, como cada junta tem composição paritária entre contribuintes e Administração, no caso de empate, ganhará o contribuinte. A MP foi convertida na Lei nº 13.988, o texto final permite transações muito amplas realizadas no âmbito da Procuradoria da Fazenda Nacional. A lei estabelece reduzidas restrições, deixando ampla margem de discricionariedade para as transações. São vedados apenas descontos na redução do principal da dívida (podem ser perdoadas multas, juros, encargos legais), resguardado o mínimo de 50% do valor da dívida.

Em agosto de 2020, foi promulgada a LC nº 174, com uma grande renegociação das dívidas do Simples. E na EC nº 113, há um grande parcelamento para a dívida previdenciária dos municípios.

1.4 Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2021

Para 2020 e 2021, essa Análise da Seguridade adota um modelo misto de apresentação de dados de receitas e de despesas. Atendendo às determinações da EC nº 106, que criou o Regime Fiscal Extraordinário, são apresentados em separado os dados de receitas e de despesas dos Orçamentos da Seguridade Social e do Regime Fiscal Extraordinário, o chamado “orçamento de guerra”. Para 2021, não havia base legal para o Regime Fiscal Extraordinário. O governo optou por registrar em separado inúmeras despesas como relativas à pandemia, naturalmente para que esse acréscimo seja entendido como extraordinário e não como “normal” do exercício servindo de base para os orçamentos seguintes. Parte dele foi estabelecida por medidas provisórias e, portanto, está fora das regras do teto de gasto. Outra parte, está na exceção criada pela EC nº 113.

Essa metodologia permitirá manter o acompanhamento histórico dos dados. As receitas próprias e exclusivas da Seguridade não conseguem arcar com todas as despesas extraordinárias desse último biênio. O orçamento extraordinário foi criado exatamente para essas despesas. Desconsiderar esses efeitos extraordinários, como faz o governo em suas publicações, especialmente o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, está a serviço de atestar erroneamente sucessivos déficits da Seguridade Social e exigir mais e mais reformas contra os direitos sociais.

As receitas do Orçamento da Seguridade em 2021 totalizaram R\$ 959 bilhões, superiores em R\$ 163 bilhões aos valores de 2020. Contribuíram para esse resultado um acréscimo de R\$ 159 bilhões nas receitas de contribuições sociais e de R\$ 3,5 bilhões em receitas próprias dos diversos órgãos e entidades da Seguridade Social. Em valores nominais, a receita de contribuições sociais foi a maior da série histórica, como apontam os dados da Tabela 6.

TABELA 6
RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões									%
	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	Diferença em relação a 2020	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.327	675.891	753.661	792.241	804.513	774.513	933.907	159.394	20,6
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	211.968	354.833	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244	57.472	14,2
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	352.553	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244	57.472	14,2
Urbana	105.086	207.154	345.471	365.485	381.262	404.960	396.173	451.886	55.713	14,1
Rural	3.348	4.814	7.081	9.300	9.920	8.372	8.600	10.358	1.759	20,5
Compensações não repassadas ⁽²⁾			2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	140.023	202.059	235.759	251.466	238.696	221.964	274.581	52.617	23,7
CSLL	26.232	45.754	60.020	75.651	78.549	82.018	79.320	114.530	35.211	44,4
PIS/Pasep	22.083	40.433	53.555	62.561	66.125	64.752	62.594	76.089	13.495	21,6
Outras contribuições ⁽³⁾	30.699	3.148	5.423	4.905	4.919	5.716	5.863	6.463	600	10,2
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.220	14.607	20.853	24.919	26.747	24.570	19.245	22.765	3.519	18,3
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	220	222	159	223	222	287	65	29,5
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	506	1.630	3.408	1.803	2.097	3.183	1.086	51,8
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.335	3.805	3.240	2.444	1.220	1.320	100	8,2
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	14.745	18.223	18.672	18.473	14.088	15.725	1.637	11,6
Recursos Próprios dos HU ⁽⁴⁾	106	80	301	106	179	214	179	225	46	25,9
Parcela dos Royalties para a Saúde			0	30	91	340	541	1.129	588	108,7
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	76	130	60	76	69	66	-3	-4,4
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	670	773	937	998	830	829	-1	-0,2
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁵⁾	1.052	1.535	2.226	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054	-48	-2,3
Receitas da Seguridade Social	289.317	457.468	698.970	780.627	821.016	831.330	795.860	958.726	162.866	20,5
Receitas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC nº 106)							385.250	138.113		

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

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

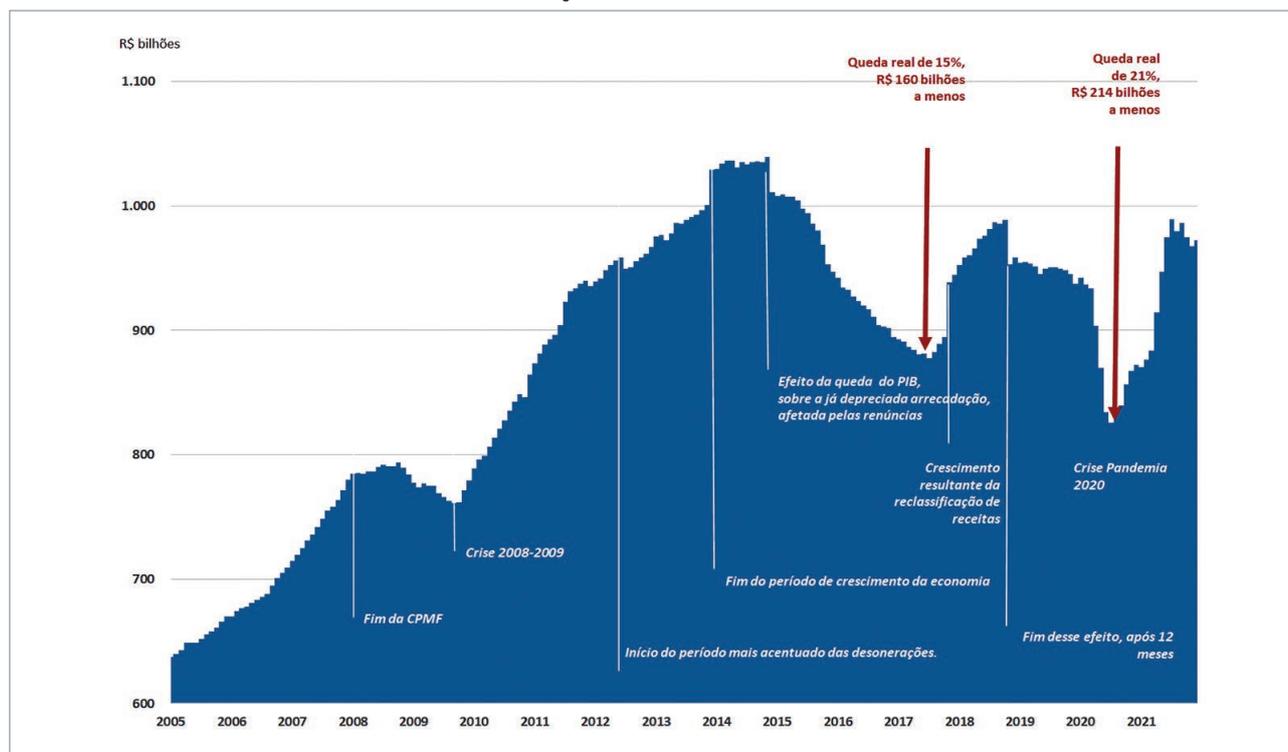
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A contribuição previdenciária cresceu R\$ 57 bilhões; a Cofins, R\$ 53 bilhões; a CSLL, R\$ 35 bilhões; a Contribuição para o PIS/Pasep, R\$ 14 bilhões. Como estamos diante de um biênio de grande índice de inflação, vale ressaltar que, em valores reais, as diferenças foram, respectivamente, de R\$ 25 bilhões, R\$ 36 bilhões, R\$ 30 bilhões e R\$ 8,8 bilhões.

Para ultrapassar os problemas relativos à comparação entre o último biênio (em função da crise de 2020), é oportuno acompanhar a realização das receitas em valores reais. Usando os dados deflacionados apresentados no Relatório do Tesouro Nacional (Anexos RTN), os valores de 2021 superam em quase R\$ 100 bilhões os de 2020, em R\$ 14 bilhões aos valores de 2018 e são R\$ 57 bilhões inferiores aos de 2013.

O Gráfico 1 permite acompanhar as receitas das principais contribuições sociais em valores constantes desde 2005. Destacando alterações legislativas (como o fim da CPMF), as crises econômicas do período e os momentos em que as desonerações cresceram.

GRÁFICO 1
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL



Nota: valores mensais acumulados em doze meses

Fonte: STN-ME; em valores constantes de dezembro de 2021 (IPCA)

Organização: ANFIP E Fundação ANFIP

Os valores arrecadados em 2021 superaram o realizado nos últimos cinco anos, equiparando-se com os números de 2018. Naquele ano, se somaram às receitas do exercício valores recebidos de diversos parcelamentos de dívidas tributárias. Somente em 2018, esses recursos de diversos exercícios anteriores foram reconhecidos como da Seguridade Social. Em 2021, parte da arrecadação também foi gerada em 2020, segundo a RFB.

De acordo com a RFB, esse aumento pode ser explicado pela ocorrência de fatores não recorrentes. Entre os que elevam a arrecadação, cita R\$ 40 bilhões de recolhimentos extraordinários de tributação somente sobre o lucro (IRPJ e CSLL). Esses pagamentos extraordinários também alcançaram PIS/Cofins e a receita previdenciária, Simples e Contribuição Patronal. Entre os que diminuíram, há o crescimento das compensações tributárias, que totalizaram R\$ 216 bilhões.

No campo da economia, aponta a elevação em relação a 2020 da produção industrial de 5,6%, da venda de bens 5,1%, da venda de serviços 9,5%, do valor em dólar das importações de 32,9%. De certa forma essas variações também são determinadas por uma base de comparação fraca como foi a de 2020.

Os números de 2021 não recuperaram os valores históricos da arrecadação própria e exclusiva da Seguridade Social e uma parcela dessa arrecadação não se repetirá (porque decorrem de fatos geradores ocorridos em 2020). Apenas ajuda a explicar por que, com uma queda do PIB em 4.1%, a receita de contribuição sociais daquele exercício decaiu 7% em termos reais. O governo e setores empresariais apressaram-se em expressar opiniões pela redução da carga tributária, ignorando os aspectos particulares do resultado de 2021.

Além das receitas normais do Orçamento da Seguridade Social, houve um financiamento extra de R\$ 138 bilhões relativos ao Regime Extraordinário Fiscal.

As despesas computadas no Orçamento da Seguridade Social, em 2021, somaram R\$ 991 bilhões, um aumento de R\$ 43 bilhões frente aos R\$ 951 bilhões de 2019, um incremento de 4,3%, inferior, portanto, ao IPCA. Esse aumento foi também inferior à elevação do teto de gastos (equiparado ao IPCA acumulado em dezembro pela EC nº 113). Esse resultado somente foi possível porque parte dos benefícios do Bolsa Família e da Saúde acabaram incorporados às despesas do Orçamento Extraordinário, houve contração na concessão de benefícios previdenciários e do BPC previsto na LOAS.

As despesas com benefícios previdenciários em 2021 somaram R\$ 707 bilhões. Uma pequena expansão frente aos valores de 2020, praticamente igual à variação da inflação e ao reajuste dos benefícios; ao contrário dos exercícios anteriores não houve crescimento do número de segurados beneficiados. Em 2021 repetiu-se, como em 2020, uma grande diminuição no número de concessões de benefícios. Enquanto na média de 2017 a 2019, foram concedidas 1,4 milhão de novas aposentadorias, esse valor foi de 1,1 milhão para 2020 e 2021. Uma queda de 30%. Parte dessa diminuição pode ser creditada às mudanças promovidas pela Reforma da Previdência e outra ao processo de acúmulo de benefícios à espera de deferimento pelo INSS. Fruto especialmente da reforma previdenciária e das condições adversas do mercado do trabalho que se acumulam pelos baixos índices de crescimento e das novas regras da reforma trabalhista, há uma contínua redução do valor real das aposentadorias concedidas. Em 2021, esse valor foi de R\$ 1.668; em 2020, R\$ 1.844; em 2019 R\$ 1.909; e de 2016 a 2018, um valor médio de R\$ 1.954 (segundo os dados mensais do BEPS, corrigidos pelo INPC de dez/2021)²². Com diminuição da quantidade de benefícios concedidos somada a contração dos valores desses benefícios, a despesa previdenciária tem sido contida, não sem desconstruir o direito a uma Previdência justa ao conjunto dos segurados.

A Tabela 7 apresenta os dados relativos às despesas e ao resultado da Seguridade. Estão incluídas neste conjunto as programações com saúde, previdência, trabalho e assistência social.

As despesas de Saúde totalizaram R\$ 128 bilhões e representaram um valor superior aos gastos nominais de 2019, de R\$ 125 bilhões, 2,1% de aumento nominal frente ao ano anterior à pandemia. Somente a inflação medida do IPCA acumulou 16,1%, um percentual muito inferior ao aumento dos preços de insumos farmacêuticos e equipamentos da Saúde. Submetidas às regras da EC nº 95 (teto de gastos), as programações em saúde já acumulam enormes perdas. Em 2021, 15% da RCL, como previsto antes do teto de gastos (EC nº 95), representariam R\$ 159 bilhões, um valor muito superior aos R\$ 128 bilhões realizados no exercício - foram R\$ 31 bilhões a menos.

Em benefícios assistenciais (LOAS e Bolsa Família), as despesas também não corresponderam às necessidades. Já em 2019, processos de retenção de benefícios e de exclusão de beneficiários, para ambos os programas, demonstraram total insensibilidade para com os resultados do desemprego e da precarização do trabalho e para o aumento da pobreza e da miséria que vem ocorrendo desde 2016. Em 2020 e 2021, os

22 Esses números serão analisados na Seção relativa aos benefícios previdenciários.

beneficiários do Bolsa Família foram amparados pelos auxílios emergenciais. Diante da demora na análise desses benefícios e do represamento das demandas, o CN determinou a concessão antecipada desses benefícios. Foram 20 mil benefícios em 2020 e 120 mil em 2021.

TABELA 7
DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

DESPESAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões									%
	2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	Diferença em relação a 2020	
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	254.859	436.087	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583	45.678	6,9
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	336.293	434.887	459.726	493.083	526.047	561.746	35.699	6,8
Previdenciários rurais	27.384	56.089	98.041	120.041	123.729	130.068	134.732	145.541	10.809	8,0
Compensação previdenciária ⁽²⁾	0	1.325	1.753	2.307	2.924	3.360	3.126	2.296	-830	-26,5
2. Benefícios assistenciais ⁽³⁾	9.335	22.234	41.798	53.148	55.161	58.656	61.643	66.281	4.637	7,5
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	18.460	23.145	23.944	25.505	27.056	29.163	2.107	7,8
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	23.338	30.003	31.216	33.150	34.587	37.118	2.531	7,3
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	26.921	27.784	29.426	32.615	18.884	16.393	-2.492	-13,2
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial ⁽⁴⁾	1.052	1.535	2.226	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054	-48	-2,3
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁵⁾	34.517	61.193	100.868	116.366	119.695	125.094	119.811	128.150	8.338	7,0
6. Assistência social: outras despesas ⁽⁶⁾	1.716	3.992	5.393	4.954	5.766	5.916	4.329	4.727	398	9,2
7. Previdência social: outras despesas ⁽⁶⁾	3.404	5.759	7.322	7.362	7.045	5.976	4.691	5.265	574	12,2
8. Outras ações da seguridade social	2.454	7.584	11.655	13.617	14.622	14.511	15.596	15.086	-510	-3,3
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	48.180	54.236	53.627	54.912	59.338	46.388	-12.950	-21,8
10. Outras ações do FAT	543	551	506	561	542	468	378	231	-147	-38,9
Despesas da Seguridade Social	217.179	400.404	680.957	837.310	874.291	926.904	950.678	994.157	43.479	4,6
Resultado da Seguridade Social	72.139	57.064	18.013	-56.683	-53.275	-95.574	-154.817	-35.431		
Benefícios emergenciais							295.233	74.150	-221.083	-74,9
Emergência em saúde pública							44.812	54.576	9.764	21,8
Benefícios manutenção emprego							41.547	7.167	-34.380	-82,7
Despesas emergenciais de previdência social							62	40	-22	-35,3
Emergência em saúde pública (HU)							308	757	449	146,1
Outras Ações emergenciais							3.289	1.423	-1.867	-56,8
Despesas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC nº 106)							385.250	138.113	-247.137	-64,1

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para o Bolsa Família, ao longo de 2019, foram concedidos 1,1 milhão de novos benefícios, enquanto houve 4,8 milhões de benefícios bloqueados e 2,5 milhões de benefícios cancelados. Com uma gestão dire-

cionada ao corte de gastos sociais, a fila de famílias cadastradas cumprindo todas as exigências para receber o Bolsa Família se agigantou. Em março de 2020, o governo editou uma medida provisória (MP nº 929) para incorporar ao Bolsa Família 1,2 milhão de famílias que aguardavam na fila no primeiro trimestre do ano. E mesmo durante o exercício, meio milhão de benefícios do Bolsa Família foram bloqueados e outros 483 mil cancelados, em um ano em que as famílias perderam a renda do trabalho. Esses bloqueios não se deram em função da opção pelo recebimento do benefício emergencial, de maior valor. Atenderam às premissas de corte de gastos. Os dados do Bolsa Família em 2021 acabaram mesclados com os dos Auxílios Emergenciais porque, como consta da edição anterior da Análise da Seguridade 2020, acumulou-se desde 2016 restrições quanto ao deferimento dos novos benefícios quanto perdas associadas ao congelamento do valor dos benefícios. Esse congelamento atingiu também os critérios para concessão dos benefícios diminuindo o acesso a eles. O benefício do Auxílio Brasil, concedido apenas em dezembro de 2021 integra o rol dos Auxílios Emergenciais porque deferido nos termos da EC nº 113.

Também para os benefícios do Seguro Desemprego, as restrições legais para acesso não permitiram que o conjunto dos trabalhadores demitidos os recebessem. Em 2021, foram pagos R\$ 36 bilhões com esses benefícios - nominalmente inferiores aos valores de 2018. Em linhas gerais, essas despesas no último biênio, onde o desemprego foi recorde, ficaram longe de expressar o aumento das demissões do exercício.

O governo optou por também postergar para 2022 todos os pagamentos do Abono Salarial que deveriam ter ocorrido no segundo semestre de 2021, quando deveriam ter sido pagos à metade dos trabalhadores que estiveram registrados em 2020. Todo o ano base de 2020 foi transferido para 2022. Vale lembrar que não há mais um pagamento integral de um salário mínimo para todos os trabalhadores que estiveram registrados no ano base recebendo menos de dois salários mínimos. Agora os pagamentos serão proporcionais aos meses com carteira assinada. Com o crescimento da precarização do trabalho, a cada ano há menos os empregos registrados, uma das condições para o direito, frente ao conjunto dos trabalhadores ocupados. Em 2021, eles representavam apenas 36,1%; em 2020, 36,9%. Antes da reforma trabalhista, em 2016 eram 39% e em 2014, 40,7%.

As despesas relativas aos Benefícios do FAT em 2021 espelham todos esses eventos e totalizaram R\$ 47 bilhões. Em 2020, foram R\$ 59 bilhões. Os valores de 2021 foram inferiores aos de 2013.

Em 2021, as receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade somaram R\$ 959 bilhões e as despesas, R\$ 991 bilhões. Assim, a Seguridade Social apresentou um resultado negativo de R\$ 43 bilhões, significativamente inferior aos R\$ 155 bilhões verificados em 2020 e até nominalmente inferior aos R\$ 57 bilhões de 2017, primeiro ano de resultado negativo da Seguridade Social desde 2005.

Somaram-se a essas despesas do Orçamento da Seguridade Social, gastos extraordinários nas áreas de Saúde, Assistência Social, Trabalho e despesas emergenciais para o funcionamento dos diversos órgãos da Seguridade Social.

Em 2021, esse conjunto extra de despesas totalizou R\$ 138 bilhões aplicados conforme detalhamento contido na Tabela 8. Em 2020, essas despesas extraordinárias somaram R\$ 385 bilhões.

Em relação às ações mais significativas, em 2021, foram R\$ 74 bilhões em benefícios emergenciais, R\$ 221 bilhões a menos do que os R\$ 295 bilhões do ano anterior; em Saúde, foram aplicados R\$ 55 bilhões, superando os R\$ 45 bilhões de 2020, em função da aquisição de vacinas. Os benefícios de manutenção do emprego foram de R\$ 7,1 bilhões, valor bem inferior aos R\$ 42 bilhões de 2020. Os valores alocados para os Hospitais Universitários cresceram de R\$ 308 milhões para R\$ 757 milhões.

Na Tabela 8 estão apresentados os dados das receitas, das despesas e o resultado da Seguridade Social e do Governo Federal de 2005 a 2021. São também elencados os valores relativos às despesas com juros da dívida pública, conjunto importante para o debate fiscal dos Orçamentos do Governo Federal.

Em relação à Seguridade, de 2005 a 2021, os resultados negativos resumem-se aos verificados após 2016, depois de um biênio de PIB negativo. Os demais foram superavitários. Ao longo desses dezesseis anos, foram produzidos superávits anuais médios de R\$ 16 bilhões. No mesmo período, o resultado primário do governo federal, que engloba os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, também foi quase sempre positivo. Mas, os resultados apresentam uma média negativa de R\$ 47 bilhões.

Como pode ser observado na Tabela 8, na maior parte dos exercícios, os resultados positivos do Governo Federal são inferiores aos resultados da Seguridade Social, e somente foram positivos porque a DRU, até 2020, subtraía receitas da Seguridade Social para financiar despesas do Orçamento Fiscal.

TABELA 8

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

Valores correntes em R\$ bilhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social		Resultado do Governo Federal		Despesas com juros do governo federal
	Contribuições sociais	Outras receitas	Total de Receitas	Benefícios	Outras despesas	Total de despesas	Anual	Resultado médio	Anual	Resultado Médio	
2005	277,0	12,3	289,3	167,8	49,4	217,2	72,1		55,7		129,0
2006	299,4	12,6	312,0	193,3	57,7	251,0	61,0		51,4		125,8
2007	340,5	14,0	354,5	218,5	65,9	284,3	70,2		59,4		119,0
2008	362,4	14,8	377,2	237,4	71,6	308,9	68,3		71,3		96,2
2009	378,6	15,2	393,8	272,0	85,5	357,5	36,3		42,4		149,8
2010	441,3	16,1	457,5	307,8	92,6	400,4	57,1		78,7		124,5
2011	509,3	18,2	527,5	342,4	106,3	448,7	78,8		93,0		180,6
2012	587,6	21,6	609,3	388,6	122,4	511,1	98,2		86,1		147,3
2013	648,4	17,2	665,6	439,2	133,4	572,7	92,9	16,3	75,3	-46,8	185,8
2014	683,8	20,9	704,6	485,5	144,6	630,0	74,6		-20,5		251,1
2015	675,9	23,1	699,0	528,3	152,7	681,0	18,0		-116,7		397,2
2016	689,4	29,6	719,1	613,5	160,2	773,7	-54,7		-159,5		318,4
2017	753,7	27,0	780,6	666,7	170,6	837,3	-56,7		-118,4		340,9
2018	792,2	28,8	821,0	697,2	177,1	874,3	-53,3		-116,2		310,3
2019	804,5	26,8	831,3	742,3	184,6	926,9	-95,6		-88,9		310,1
2020	774,5	21,3	795,9	787,0	163,7	950,7	-154,8		-745,3		266,7
2021	933,9	24,8	958,7	824,3	169,9	994,2	-35,4		-43,2		407,3

Nota: foram apenas sistematizados os dados das Tabelas 6 e 7 e dos Anexos I e II, desta publicação. Em 2020 e 2021, foram excluídos no resultado do governo federal os gastos relacionados ao Combate da Covid-19 e seus efeitos, no valor de R\$ 524 bilhões e R\$ 121 bilhões, respectivamente, cobertos com o Regime Fiscal Extraordinário.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

À exceção do período relacionado a essa atual crise, que se inicia em 2015, as receitas do Orçamento da Seguridade Social sempre superaram as despesas. A insistência em aprovar e renovar periodicamente as desvinculações de receitas da União, focadas na desvinculação das contribuições sociais, é uma prova incontestável disto. A ampliação, em 2016, de 20% para 30% das receitas das contribuições sociais (exceto previdenciárias), responde às maiores demandas governamentais que vêm sendo equacionadas pelo uso dos recursos exclusivos da Seguridade Social, confirmando a situação estruturalmente superavitária. Em 2019, para aprovar a Reforma da Previdência, o governo cedeu e extinguiu a incidência da DRU sobre as contribuições sociais (remanesceu sobre as taxas). A Tabela do Anexo III, que apresenta os dados da desvinculação das receitas da Seguridade Social, mostra que também ao longo desses 15 anos (de 2005 a 2019) anos, houve uma subtração de receitas importando, em média, em R\$ 92 bilhões anuais, em valores constantes.

A Tabela 8 também mostra as despesas com juros desde 2005. Apenas em 2008, foram inferiores a R\$ 100 bilhões e nos últimos sete anos (2015 a 2021), foram, em média, de R\$ 335 bilhões ao ano e totalizando mais de R\$ 2,3 trilhões. Em 2021, com a atual política monetária e a subida dos juros, a despesa com juros foi de R\$ 407 bilhões, 41% dos gastos totais da Seguridade Social no exercício.

No país, os gastos com juros consomem parcelas consideráveis dos orçamentos públicos, mas as opções políticas têm sido de subtrair direitos e precarizar serviços públicos.

A afirmação de que os resultados negativos do Orçamento da Seguridade Social decorrem de perdas de arrecadação pode ser aferida pelo acompanhamento das receitas da Seguridade Social em seus valores reais, tomando-se como base o ano de 2013. Naquele exercício, em valores corrigidos pelo IPCA23, a arrecadação foi de R\$ 981 bilhões. Esse montante cobriria as despesas verificadas em 2020, que somaram R\$ 948 bilhões.

A Tabela 9 permite acompanhar, em valores constantes, os valores arrecadados pelas contribuições sociais.

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

A primeira é a que permite acompanhar as perdas reais da arrecadação do Orçamento da Seguridade Social e concluir que a responsabilidade pelos resultados negativos não deriva do aumento nominal das despesas, mas tão somente do aumento de renúncias, compensações, sonegações e fraudes que se somaram aos problemas econômicos e reduziram a arrecadação. Saliente-se que o corte de receitas é a porta que se abre para o corte de direitos, sob o argumento da incapacidade fiscal do Estado e do caos iminente.

A segunda faz uma simulação: sobre o que ocorreria com o financiamento da Seguridade se as políticas, ao invés de trabalhar pela perda da arrecadação ou ser com ela coniventes, apostassem em ganhos de produtividade da arrecadação ou em políticas de justiça tributária que resultassem em um incremento de apenas 1% ao ano. Esse diminuto um por cento ao ano seria facilmente alcançado. Entre 2005 e 2014, o aumento real de arrecadação das contribuições sociais (mesmo perdendo a CPMF) foi de 4,7% ao ano, em média²⁴.

23 O INPC seria o mais apropriado para indexar a contribuição previdenciária, a maior da Seguridade, mas nesse período, não resultaria em grandes diferenças. Entre dezembro de 2012 e dezembro de 2021, os valores acumulados foram de 70,4% e 69,9%, respectivamente para INPC e IPCA.

24 Segundo os dados da STN (Anexos do Resultado do Tesouro Nacional), nesse período, a soma das contribuições sociais passou de R\$ 670,0 bilhões para R\$ 1.011,2 bilhões. Uma variação acumulada de 50,7%, uma variação anual média de 4,7%

TABELA 9
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores constantes, R\$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Diferenças de 2021 em relação a		
									2013	2018	2019
Receita de Contribuições sociais	1.036.160	954.740	900.425	950.607	964.460	944.110	878.565	979.157	-57.003	14.698	35.048
Contribuição previdenciária RGPS	504.686	496.470	467.297	472.706	475.905	484.685	458.887	483.784	-20.902	7.880	-901
COFINS	333.315	288.060	267.370	297.248	306.153	280.165	251.770	288.066	-45.249	-18.087	7.901
CSLL	105.895	86.421	89.324	95.570	95.877	96.528	90.222	120.639	14.744	24.762	24.111
PIS/Pasep	85.583	76.102	70.421	78.890	80.527	76.017	71.017	79.862	-5.721	-665	3.845
Outras contribuições sociais	6.681	7.686	6.013	6.193	5.998	6.715	6.669	6.806	125	808	91
Outras receitas da Seguridade	25.501	29.919	36.309	31.566	32.668	28.977	21.971	24.143	-1.358	-8.525	-4.834
Total de receitas da Seguridade Social ^(a)	1.061.661	984.659	936.734	982.173	997.128	973.087	900.536	1.003.300	-58.361	6.173	30.214
Diferença frente ao exercício anterior		-63.660	-47.924	45.438	14.955	-24.041	-72.551	102.764			
Diferença frente 2013		-77.002	-124.927	-79.489	-64.534	-88.575	-161.125	-58.361			
Receitas da Seguridade Social, com crescimento real de 1% ao ano a partir de 2013 (b)	1.061.661	1.083.001	1.093.831	1.104.769	1.115.817	1.126.975	1.138.244	1.149.627			
Ganho real na arrecadação (b-a)	0	98.342	157.096	122.596	118.689	153.888	237.708	146.326			

Nota: valores atualizados pelo IPCA, de dezembro de 2021. Sistematização dos dados do Anexo III, desta publicação.

Fonte: Boletins do Resultado do RGPS, para a receita previdenciária; SIAFI – extração Siga Brasil – SF, para as demais receitas.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mantido o crescimento médio de 1% ao ano, o Orçamento da Seguridade Social teria financiamento para cobrir diversos de seus problemas. Somente em 2021, as receitas somariam R\$ 1,2 trilhão, R\$ 146 bilhões a mais para ações das áreas de saúde, previdência e assistência social. Isso poderia ter sido canalizado para manter a política de aumentos reais para o salário mínimo, ampliar a estrutura e a resolutividade dos serviços do SUS e para ampliar os benefícios da assistência social. Como resultado direto dessas políticas, teríamos mais cidadania, ganhos econômicos resultantes do efeito multiplicativo desses gastos no consumo de bens e serviços e redução das desigualdades sociais. Desses gastos ainda poderiam resultar efeitos importantes advindos da multiplicação do parque industrial da saúde, do desenvolvimento tecnológico e da redução das desigualdades regionais.

Em relação ao PIB, em 2021, as receitas e despesas da Seguridade Social corresponderam a 11,1% e 11,4%, respectivamente. A Tabela 15 permite acompanhar esses dados desde 2005 (os valores para todos os exercícios estão no Anexo VII).

Entre 2010 e 2019, as receitas corresponderam em média a 11,9%, com máximo em 2013 (12,5%) e mínimo em 2019. Em 2020, mesmo com a queda do PIB, com 10,7%, foi o menor valor desde 2005. Em 2021, foi de 11,1%, inferior ao verificado em todos os exercícios desde 2005.

De 2005 a 2015, as despesas da Seguridade Social cresceram em relação ao PIB de 10% para 11,4%. Foi resultado direto da expansão dos benefícios e da ampliação dos investimentos em saúde. Um crescimento pequeno se comparado ao significativo aumento da cidadania proporcionado por esses benefícios e inves-

timentos. De 2016 a 2019, mesmo sem aumentos reais para o salário mínimo, da redução dos gastos com benefícios sociais e dos cortes no financiamento da saúde pública, as despesas cresceram em relação ao PIB, chegando a 12,5%. Isto porque as mesmas novas regras fiscais que buscaram conter direitos, gastos públicos e diminuir o papel do Estado, fizeram com que a economia entrasse em letargia. A nova política econômica, de priorizar as saídas de mercado e de contenção do Estado, prejudicou a cidadania sem trazer qualquer reflexo positivo no crescimento econômico do país. O resultado foi o aumento das desigualdades e o retorno do Brasil ao mapa da fome.

Em 2020, as despesas da Seguridade Social cresceram para 10,7% do PIB, em função exclusivamente da queda da economia, já que os gastos extraordinários não estão nesta conta. Em 2021, as despesas chegaram à marca de 11,4%, o menor valor desde 2016, como mostrado na Tabela 10.

TABELA 10

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

% do PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Receita de contribuições sociais	12,76	11,36	12,16	11,27	11,00	11,44	11,31	10,86	10,40	10,77
Receita Previdenciária	5,00	5,45	6,14	5,92	5,71	5,69	5,59	5,58	5,43	5,33
Cofins	4,13	3,60	3,78	3,37	3,26	3,58	3,59	3,22	2,98	3,17
CSLL	1,21	1,18	1,19	1,00	1,09	1,15	1,12	1,11	1,07	1,32
PIS/Pasep	1,02	1,04	0,98	0,89	0,86	0,95	0,94	0,87	0,84	0,88
Outras contribuições	1,41	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,07
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,38	0,29	0,35	0,44	0,38	0,38	0,33	0,26	0,26
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
Receitas da Seguridade Social	13,33	11,77	12,48	11,66	11,47	11,85	11,72	11,22	10,69	11,05
DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,56	6,70	7,27	8,10	8,46	8,37	8,46	8,91	8,18
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,57	0,64	0,70	0,77	0,81	0,79	0,79	0,83	0,76
3. Bolsa família e outras transferências	0,31	0,35	0,45	0,45	0,44	0,42	0,42	0,44	0,25	0,19
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,57	1,58	1,68	1,71	1,77	1,71	1,69	1,61	1,48
6. Assistência social: outras despesas	0,08	0,10	0,12	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,06	0,05
7. Previdência social: outras despesas	0,16	0,15	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,08	0,06	0,06
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,20	0,22	0,19	0,19	0,21	0,21	0,20	0,21	0,17
9. Benefícios FAT	0,52	0,75	0,87	0,80	0,89	0,82	0,77	0,74	0,80	0,53
10. Outras ações do FAT	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Despesas da Seguridade Social	10,01	10,30	10,74	11,36	12,34	12,71	12,48	12,51	12,76	11,46
Resultado da Seguridade Social	3,32	1,47	1,74	0,30	-0,87	-0,86	-0,76	-1,29	-2,08	-0,41
Despesas com benefícios da Seguridade ⁽¹⁾	7,99	8,23	8,65	9,22	10,19	10,51	10,35	10,43	10,79	9,67

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas da Seguridade são determinadas principalmente pelos benefícios sociais que, entre 2005 e 2021, representam, na média, cerca de 84% desses gastos. O governo adotou várias iniciativas para reduzir esses gastos em relação ao PIB. Buscou a desvinculação, entre 2019 e 2021, do piso de benefícios do salário mínimo; além de acabar com a política de aumentos reais, reajustou o salário mínimo abaixo da inflação em diversos momentos; fez a Reforma da Previdência; manteve o teto de gastos; congelou o Bolsa Família e o seu acesso; e represou o estoque de requerimentos de benefícios previdenciários e assistenciais que, em fevereiro de 2022, chegou a 1,7 milhão. Se comparado com o total de benefícios concedidos em 2021 (1,1 milhão de aposentadorias) pode-se aquilatar o tamanho da retenção. Ao final de 2021, havia 424 mil processos aguardando perícia, um montante muito superior aos 180 mil benefícios acidentários e 108 mil aposentadorias por invalidez concedidos em 2021. Além de uma política fiscal de retenção dos direitos, apequena-se a cidadania e torna-se letra morta o direito aos benefícios previdenciários inscrito no art. 6º da Constituição Federal.

A política de reajustes reais para o salário mínimo que vigorou entre 2005 e 2015 fez o valor crescer 75% em termos reais. No entanto, apesar desse aumento real, as despesas da Seguridade Social ou as despesas com benefícios crescerem muito pouco frente ao PIB. Nesse período, esses benefícios passaram de 8% para 9,2%, ou seja, o aumento dessas despesas foi quase que integralmente absorvido pelo aumento da produção de bens e serviços. Primeiro, porque a política de reajustes reais para o salário mínimo está exatamente pautada no aumento real da economia que somente depois de dois exercícios é transferido para os benefícios²⁵. Segundo, porque essas alocações têm um grande efeito multiplicador no PIB e, maior ainda, na renda das famílias, ampliando a capacidade de consumo dos seus beneficiários diretos e indiretos.

Com os benefícios da Seguridade, uma parcela importante dos tributos é devolvida diretamente às pessoas, redistribuindo renda e diminuindo a carga tributária efetiva, aquela que é deduzida das transferências às pessoas. 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 poder aquisitivo.

Somente um cego discurso de austeridade fiscal pode responsabilizar a elevação das despesas – direitos e serviços públicos financiados no programa da Seguridade Social – pelos problemas que passa o país.

1.5. Construindo o déficit da Seguridade Social

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

Em 2019, para justificar a sua Reforma da Previdência, não foi diferente. Ainda em janeiro, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – apontava que o déficit do Orçamento da Seguridade Social em 2018 teria sido de R\$ 281 bilhões. Segundo o relatório foram R\$ 713 bilhões em receitas e R\$ 978 bilhões em despesas. Os estudos apresentados apontavam cenários catastróficos para os próximos exercícios.

Apresentar a conta do Orçamento da Seguridade Social como deficitária tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelos defensores da Reforma da Previdência, das privatizações e das reduções dos direitos sociais da Seguridade.

²⁵ Segundo a legislação, o aumento real do salário mínimo de um ano é determinado pelo aumento real do PIB de dois anos anteriores.

Em 2020, um dos principais instrumentos de fabricação desses déficits, a Desvinculação das Receitas da União, deixou de impactar os lançamentos de contribuições sociais, ficando restrito à desvinculação de 30% dos recursos das taxas dos órgãos da Seguridade (notadamente, das agências de Saúde e de Previdência). Para manter o discurso pelo corte de direitos, o governo lançou as despesas do Regime Extraordinário Fiscal, com os gastos extras da pandemia, que foram financiados pelo chamado Orçamento de Guerra, nas contas da Seguridade Social, como se fossem despesas a serem pelas receitas de contribuições sociais.

A Análise da Seguridade Social apresenta números diferentes, adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social. Desmistificar as contas é muito importante para a defesa dos direitos sociais, principalmente dos direitos previdenciários dos trabalhadores. Mas, é também fundamental para preservar o sentido do sistema de Seguridade Social.

A Constituição define o Orçamento da Seguridade Social e ainda determina que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social. Isto nunca foi obedecido, muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos²⁶.

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

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

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

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

26 Todos esses dispositivos integram os arts. 165 e 195 da CF.

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

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

Na Previdência Social, a Constituição determina que a organização se dê sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória. Assim, somente as despesas do RGPS estão abrangidas no Orçamento da Seguridade Social. As contas dos regimes próprios de previdência de servidores e de militares e as 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, indicando os elegíveis a benefícios assistenciais.

Na Análise da Seguridade Social, a ANFIP e a Fundação ANFIP seguem esses preceitos. Os resultados do Orçamento da Seguridade Social, compreendendo o conjunto das receitas da Seguridade e as despesas do seu Orçamento, estão apresentados nas Tabelas 13 e 14, respectivamente.

Mas, como o governo faz para desconstruir esses dados?

Em relação às receitas, promove historicamente quatro operações distintas.

A primeira envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório, mas vigente desde 1994, permitiu ao governo federal desvincular, até 2015, 20% das receitas das contribuições sociais²⁷ e, de 2016 a 2019, 30%. Ressalte-se que, desde 2000, por decisão da Comissão Mista de Orçamento, com base no texto constitucional, a DRU não atinge as contribuições previdenciárias²⁸. Deve-se reconhecer que sucessivas Emendas Constitucionais determinaram a desvinculação, mas essa subtração de valores, que permite uma maior flexibilidade no uso dos recursos, não pode ser utilizada como instrumento para fabricar o déficit da Seguridade.

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

No caso do PIS, a Constituição determina que essa contribuição seja financiadora do programa de Seguro Desemprego no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Estabelece ainda que 40% dessa arrecadação seja transferida ao BNDES para compor recursos que serão utilizados em programas de crédito

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

28 A partir de 2016, o percentual foi majorado para 30% e, como mostrado na Tabela 13, a desvinculação de R\$ 62 bilhões, em 2015, passou para R\$ 99 bilhões. Em 2018, foram R\$ 120 bilhões e em 2019, em função da queda da arrecadação, R\$ 116 bilhões. Com a DRU, todos esses recursos desvinculados pelos quadros orçamentários deixam de constar no Orçamento da Seguridade Social e aparecem no Orçamento Fiscal.

às empresas voltadas para a geração de emprego e renda, uma programação que visa exatamente reduzir o desemprego. Com a Reforma da Previdência, esse percentual foi reduzido para 28%.

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

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

Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Em 2020 e 2021, essa subtração dos recursos relativos às aplicações financeiras envolveu R\$ 14 bilhões, para cada um desses exercícios, no conjunto da Seguridade Social.

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

A terceira operação acresce ao Orçamento da Seguridade Social receitas e despesas dos regimes próprios de previdência social de servidores e militares. Ocorre que as receitas somam R\$ 50 bilhões (em 2021), enquanto as despesas crescem R\$ 128 bilhões. Somente essa manobra cria um déficit de R\$ 77 bilhões no Orçamento da Seguridade Social.

A quarta operação envolve a arrecadação do RGPS. O governo não considera a compensação integral pela desoneração da folha de pagamentos determinada pela Lei nº 12.546, de 2011, que criou essa desoneração. Segundo os estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP uma fração dessas compensações determinadas legalmente não foi repassada e corresponde à diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. Esses valores podem ser acompanhados nas tabelas do Capítulo 3 que apresenta e detalha as receitas do RGPS. Em 2021, o próprio governo anotou no Relatório do Regime Geral de Previdência Social que transferiu R\$ 7,2 bilhões para essa compensação e R\$ 11 bilhões no relatório de renúncias previdenciárias constantes do Relatório Resumido de execução Orçamentária de 2021.

A Tabela 11 apresenta os dados das receitas desvinculadas e as não consideradas relativas aos rendimentos financeiros, as compensações pela desoneração da folha e a parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES²⁹.

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

TABELA 11
RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS
CÁLCULOS DO GOVERNO

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recursos Desvinculados pela DRU ⁽¹⁾	32.496	45.872	64.211	99.218	113.404	120.107	117.082	249	249
Receitas financeiras do FAT	9.327	10.212	13.514	19.200	17.580	18.091	18.040	13.868	14.474
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.052	1.535	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054
Receitas próprias de órgãos e entidades do Orçamento da Seguridade Social ⁽²⁾	1.454	3.511	5.438	5.992	5.908	7.033	5.080	4.282	4.283
Compensações da desoneração da folha não repassadas			2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	16.173	21.422	21.554	25.024	26.450	25.901	17.526	21.305
Soma	53.162	77.302	109.093	147.939	163.963	173.710	168.350	38.026	42.365

Nota: ⁽¹⁾ Em 2020, a DRU deixou de subtrair recursos das contribuições sociais. ⁽²⁾ Relativas aos órgãos e entidades que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social. Fonte: Para as receitas, inclusive do FAT, Siga Brasil - SF; para as compensações não repassadas, ANFIP e Fundação ANFIP.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

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

A Tabela 12 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a contribuição para pensões militares.

Para a Análise da Seguridade Social, nem o regime previdenciário dos servidores nem a contribuição dos militares integram o Orçamento da Seguridade Social. Para a Constituição, na Seguridade Social, a Previdência prevista no art. 195 é a organizada sob a forma do Regime Geral de Previdência Social, conforme expressamente disposto. Reiterando, os regimes próprios e os regimes de previdência complementar não se enquadram no conceito de regime geral e assim não podem ser financiados pelo Orçamento da Seguridade Social.

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

TABELA 12
CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA
DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E A DOS MILITARES

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	6.485	8.954	9.269	10.040	9.962	9.750	9.750	11.676
Contribuição RPPS - Inativos e pensionistas	990	2.087	2.970	3.172	3.592	3.737	4.050	4.050	6.069
Contribuição RPPS - Juros e multas	0	1	4	5	nd	nd	nd	nd	nd
Contribuição patronal RPPS	6.398	12.971	17.909	18.538	20.080	19.924	19.500	19.500	23.352
Soma RPPS	10.587	21.545	29.837	30.985	33.712	33.623	33.300	33.300	41.097
Contribuição para Pensões militares	849	1.495	2.120	2.874	2.173	2.360	2.691	6.549	8.424
Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares	11.436	23.040	31.957	33.859	35.885	35.983	35.991	39.849	49.521

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela 13 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social. Em relação às despesas consideradas como da Seguridade Social há muitas inclusões, muitas delas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional. Junto com as despesas dos diversos regimes previdenciários, estão também na conta da Seguridade Social as relativas aos inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e de servidores dos ex-territórios³⁰.

TABELA 13
PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE
INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Programações	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
EPU - Poderes e civis	26.559	47.044	65.930	69.462	77.970	83.175	86.257	87.991	86.519
EPU - Militares ⁽¹⁾	14.303	24.797	35.157	17.336	19.125	20.570	22.028	22.028	22.028
EPU - Transferências	1.675	11.153	4.771	2.989	3.476	2.011	2.354	2.354	2.343
Outras transferências DF e ex-territórios	26	78	235	254	4.591	3.299	5.331	6.527	6.696
Soma RPPS e militares	42.563	83.072	106.093	90.040	105.162	109.054	115.970	118.900	117.586
Assistência ao servidor	720	1.529	5.181	8.114	6.143	6.706	7.023	8.662	8.311
Assistência ao militar	701	1.485	2.512	2.675	2.895	3.224	3.224	206	196
Outras programações estranhas	3.196	26	21	39	482	457	1.106	1.104	583
Soma Programações estranhas	4.617	3.040	7.714	10.828	9.520	10.387	11.353	9.972	9.090
Total Geral	47.180	86.112	113.808	100.868	114.682	119.441	127.322	128.871	126.676

Nota: ⁽¹⁾ A partir de 2016, apenas as despesas com pensões são consideradas encargos previdenciários dos militares.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

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

Em relação às despesas EPU – Transferências, há uma outra distorção: as contribuições de 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 devem 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 devem ser classificadas como Seguridade Social. Em Outras Programações Estranhas, há múltiplas ações que, por erro ou simples desvio, estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Os valores são pequenos se comparados ao total de despesas. Mas, em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao Fundo de Pensão Aeros, resultantes de uma sentença judicial de natureza indenizatória. A contribuição patronal para os fundos de pensão complementar dos servidores públicos, com certeza, não é uma despesa da Seguridade Social, mas é usada para inflar artificialmente as despesas e reforçar a tese de déficit. Em 2020, o governo em suas contas incluiu a maior parte das despesas do Regime Fiscal Extraordinário nas contas da Seguridade Social (R\$ 388 bilhões de um total de R\$ 540 bilhões – conforme mostrado na Tabela 1). Em 2021, essa mesma conta apresentou R\$ 138 bilhões de despesas classificadas erroneamente. Assim procedendo, agiu sem qualquer amparo legal. O Orçamento do Regime Fiscal Extraordinário não é o Orçamento da Seguridade Social. E se for considerar as despesas, deveria também considerar as respectivas receitas. Da forma como procedeu, quis apenas imputar um déficit. Na Tabela 14 estão apresentados e sistematizados esse conjunto de dados que figuram nas Tabelas de 11 a 13.

TABELA 14

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

Valores correntes, em R\$ milhões

		2005	2010	2015	2017	2018	2019	2020	2021	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289.317	457.468	698.970	780.627	821.016	831.330	795.860	958.726	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217.179	400.404	680.957	837.310	874.291	926.904	950.678	994.157	
Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)		72.139	57.064	18.013	-56.683	-53.275	-95.574	-154.817	-35.431	
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289.317	457.468	698.970	780.627	821.016	831.330	795.860	958.726	Governo retira R\$ 42 bilhões das receitas da Seguridade
	Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d)	-53.162	-77.302	-109.093	-163.963	-173.710	-168.350	-38.026	-42.365	
	Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e)	11.436	23.040	31.957	35.885	35.983	35.991	39.849	49.521	
	Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e)	247.592	403.206	621.834	652.548	683.290	698.971	797.682	965.883	
Governo Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217.179	400.404	680.957	837.310	874.291	926.904	950.678	994.157	Governo acrescenta R\$ 265 bilhões em despesas na seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (g)	47.180	86.112	113.808	114.682	119.441	127.322	128.871	126.676	
	Despesas do Regime Fiscal emergencial da Covid-19							385.250	138.113	
	Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g)	264.358	486.516	794.765	951.992	993.732	1.054.226	1.464.799	1.258.946	
Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h)		-16.767	-83.310	-172.931	-299.444	-310.442	-355.255	-667.117	-293.063	

Fonte: Siga Brasil - SF

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Como resultado de todos esses enxertos, que basicamente retiraram receitas, no total de R\$ 42 bilhões, e acrescentaram despesas, no total de R\$ 265 bilhões, o governo consegue alicerçar o seu discurso de déficit da Seguridade Social.

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

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

2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

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

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento exatamente pela sua flexibilidade. Trata-se de um sistema arquitetado para assegurar os direitos relativos à Saúde, à Assistência e à Previdência Social, como inscrito no art. 194 da CF/88. Em complementação, determina o art. 195 que a Seguridade seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta; com repasses orçamentários e mediante recursos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos, o lucro das empresas, os importadores de bens e serviços e os salários dos trabalhadores³³.

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

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

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.

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

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

Os dados da Tabela 15 reforçam essa afirmação ao permitirem a comparação entre a variação real do PIB e o crescimento real da arrecadação das contribuições sociais.

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

Para o segundo triênio, de 2008 a 2010, que compreende a crise de 2008-2009, os dados mostram que até em função da rápida recuperação, a economia cresceu 12,9% e as receitas um pouco menos. Contribuíram para esse resultado o fim da CPMF a partir de 2008³⁴ e, naturalmente, alguns efeitos da crise (compensação de prejuízos, na base de cálculo da contribuição sobre os lucros).

TABELA 15

VARIAÇÃO REAL DO PIB E DA RECEITA MÉDIA MENSAL DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Períodos determinados		Variação real acumulada do PIB	Variação Real da Receita média mensal de contribuições sociais ⁽¹⁾					Soma das contribuições sociais - Crescimento real ⁽³⁾
			Previdência (RGPS) ⁽²⁾	Cofins	PIS/ Pasep	CSLL	CPMF	
2005-2007		13,8	29,9	13,6	16,7	50,0	19,8	24,0
2008-2010		12,9	29,6	17,5	31,2	15,7		10,8
2011-2014		9,7	25,5	10,9	1,8	10,3		17,0
2015-2019		-2,4	-7,1	-8,9	-6,5	-4,1		-7,3
2020		-4,1	-5,3	-10,1	-6,6	-6,5		-7,0
2021		4,5	5,4	14,4	12,5	33,7		11,5
Variação 2005-2014	Acumulada	40,9	111,3	48,0	55,9	91,4		60,7
	média anual	3,5	7,8	4,0	4,5	6,7	nd	4,9

Nota: ⁽¹⁾ Em valores constantes, corrigidos pelo IPCA, de dezembro de 2021, na origem. ⁽²⁾ Para as receitas da Previdência Social não estão incluídos os valores não repassados da desoneração da folha de pagamentos das empresas. ⁽³⁾ Crescimento real da soma de todas as contribuições sociais, em relação ao ano anterior ao início de cada período. Ao final desta publicação, nos Anexos de Dados, no Anexo III, consta a evolução anual das receitas de Contribuições Sociais de 2005 a 2021, em valores constantes.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para o terceiro período, de 2011 a 2014, a economia diminuiu o ritmo de crescimento. No acumulado, o PIB aumentou 9,7% nesses quatro anos, e a receita, 17%. E, como nos períodos anteriores, o grande destaque positivo foi o comportamento da contribuição previdenciária³⁵ que aumentou 25,5%, respondendo à redução dos índices de desemprego e a melhores índices de formalização do trabalho. Mais e melhores empregos, e não o corte de direitos, sempre foi o grande remédio para os maiores problemas da Previdência Social e da falta de cobertura ao financiamento. Somente nesse período, o crescimento do número de vagas registradas na RAIS – vínculos ativos ao final de cada exercício -, foi de cinco milhões e

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

35 As contribuições previdenciárias são analisadas no Capítulo 4.

meio de novos postos de trabalho formalizados. Potencializando esse efeito, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu 7% pela diminuição do desemprego e houve um aumento real de aproximadamente 12% concedido ao salário mínimo³⁶.

Na ausência de leis que ampliem a arrecadação (alterando alíquotas ou base de cálculo), o crescimento real dos valores de contribuições, na imensa maioria dos períodos apontados na Tabela 16, é resultado direto da ampliação da economia. Não há fatores como elevação de alíquotas que possam justificar esse resultado. O modelo de crescimento adotado, com maior distribuição de renda, ampliação do emprego, formalização da economia, das empresas e do trabalho, com aumentos reais na renda das famílias e com diminuição da miséria, acelerou também a arrecadação.

Outro elemento importante para análise dos dados da Tabela 16 é o crescimento, no período de 2011 a 2014, da participação da contribuição previdenciária no financiamento total da Seguridade. Esse aumento decorre tanto da expansão do emprego e da sua formalização, quanto do aumento das renúncias adotadas nas demais contribuições sociais.

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

Em 2020, com a recessão, há quedas na arrecadação de todas as contribuições sociais. Para a Previdência Social as perdas foram de 5,3%; para a Cofins, de 10,1%; para a Contribuição do PIS-Pasep, de 6,6%; e para a CSLL, de 6,5%. O conjunto das receitas de contribuições caiu 7%.

Em 2021, com a economia recuperando a produção pré-crise, o conjunto da receita de contribuições sociais cresceu 4,7% em termos reais com destaque para a CSLL, onde uma parcela considerável dessa receita esteve associada a postergação de recolhimentos que seriam devidos em 2020.

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

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

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

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

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 é suficiente para a suspensão da punibilidade.

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

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

A arrecadação de contribuições sociais debilitada pela economia e pelas renúncias foi atingida em cheio pelo acúmulo de créditos tributários, com novos procedimentos de compensação³⁷ e novas decisões judiciais transitadas em julgado. Em 2020, essas compensações somaram R\$ 189 bilhões e em 2021, R\$ 216 bilhões.

Com a expansão do Simples Nacional, esse sistema tornou-se a renúncia tributária mais significativa. A progressiva ampliação de segmentos beneficiados e maiores faixas de enquadramento canalizaram muitas empresas para este sistema, aumentando as renúncias. Há uma maior adequação à capacidade econômica do contribuinte, mas as novas regras desvirtuam o modelo, pela ampliação dos critérios. Os dados do Anexo V permitem verificar que essas renúncias cresceram desde 2006, de R\$ 15 bilhões para R\$ 56 bilhões em 2020³⁸, passando, em relação ao conjunto das receitas de contribuições sociais, de 5,2% para 7,2%.

Assim, em 2020, vários fatores negativos se somaram nesse cenário de tempestade perfeita. Como precedentes, temos um país que optou por medidas extremas de ajuste fiscal e não conseguiu, entre 2017 e 2019, recuperar os níveis de produção que precediam a crise de 2015/2016; um volume desproporcional de benefícios tributários e um grande volume de créditos tributários, gerados principalmente por decisões judiciais; uma crise estrutural no mercado de trabalho, com agigantados índices de desemprego e informalidade; queda na renda do trabalho; e políticas de desmonte de programas sociais e de serviços públicos. É sobre essa realidade que acontecem as crises social, sanitária e econômica de 2020; com a queda da economia, sem que tenha ocorrida a superação da anterior; a explosão do desemprego e crescimento do desalento. E, em função da crise, ainda foram aprovadas várias medidas de remissão tributária.

Como consequência desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social, em 2021, foram de R\$ 959 bilhões. A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somou R\$ 934 bilhões. Entre elas, as receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 462 bilhões.

Em relação às contribuições que incidem sobre o faturamento e o lucro, Cofins, CSLL e PIS/Pasep, os valores de 2021 foram de R\$ 465 bilhões. Em 2020, R\$ 364 bilhões e em 2019, R\$ 385 bilhões. O comportamento da arrecadação de cada uma dessas contribuições é detalhado em seções seguintes desta publicação. A Tabela 16 apresenta os dados da arrecadação dessas contribuições sociais em diversos exercícios.

37 A Lei nº 13.670, de 2018, trouxe novas regras sobre compensação tributária, afetando os valores compensados.

38 Em 2021, os gastos tributários do Simples deixaram de ser apresentados.

TABELA 16

ARRECADAÇÃO E RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COFINS, PIS E CSLL

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Principal	130.702	223.556	300.238	309.361	319.954	348.905	380.541	384.353	354.353	451.884
Principal - Parcelamento (*)	2.076	287	2.387	1.122	nd	nd	nd	-4.786	688	952
Juros e Multas	2.148	1.545	2.161	2.002	4.547	20.945	9.086	7.118	3.867	4.946
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	100	2.122	1.076	nd	nd	nd	-5.129	968	976
Dívida Ativa	241	610	7.127	663	1.147	2.077	1.584	720	597	1.714
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	45	1.005	467	nd	nd	nd	1.477	1.630	2.107
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	59	1.223	409	nd	nd	948	307	315	970
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	7	907	535	nd	nd	nd	1.408	1.460	1.651
Soma da receita realizada	137.913	226.210	317.171	315.635	325.648	371.927	392.159	385.466	363.878	465.200
Renúncias	8.750	43.475	74.684	83.819	82.673	87.957	98.274	110.882	112.102	126.357
Principal (% PIB)	6,0	5,8	5,6	5,2	5,1	5,3	5,4	5,2	4,8	5,2
Soma receita parcelamentos	4.538	439	6.422	3.199	nd	nd	nd	nd	4.746	5.686
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	19,2	23,5	26,6	25,4	23,6	25,1	28,8	30,8	27,2
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	5,8	5,9	5,3	5,2	5,6	5,6	5,2	4,9	5,4
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	6,8	6,9	7,3	6,7	6,5	7,0	7,0	6,7	6,4	6,8

Nota: Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos de 2016 a 2018, misturando-as na receita do principal. Em relação às renúncias de 2021, foram lançadas como renúncias do Simples os valores publicados pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, relativa a 2018, já que a última publicação não considerou esses gastos tributários.

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil - SF. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício. A última edição publicada, relativa a 2019, apresentou dados desde 2015 e projeções para os exercícios de 2020 a 2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No conjunto de fatores que compõe esse resultado, vale sempre ressaltar o efeito negativo dos sucessivos parcelamentos dos débitos tributários. Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário³⁹. Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. O ano de 2019 começa com o parcelamento das dívidas com a previdência rural. E não parou por aí. O governo abandonou o projeto que estabeleceria um tratamento mais rigoroso com o “devedor contumaz”, para falar na implantação de um modelo diferente para tratar a sonegação, com a criação da figura do “contribuinte legal”, com um modelo contínuo de parcelamento e de regularização tributária e de outras dívidas com os mais diversos órgãos governamentais.

E basta a notícia de que o governo ou o Congresso Nacional discutem um novo refinanciamento para que diminua a arrecadação e aumentem a sonegação e a inadimplência. Agora o governo prepara mais um grande perdão para acompanhar a reforma tributária. Tantos benefícios certamente não incentivam o pagamento espontâneo das obrigações tributárias e a regularização fiscal das empresas. Tornam-se um estímulo à inadimplência. A conjugação de sucessivos parcelamentos, com perdão de encargos legais, juros e multas, e uma prescrição quinquenal, incentiva a inação do contribuinte que pode passar a ser avaliada como um crime sem punição.

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

2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento

Uma das marcas do sistema tributário nacional é a intensa tributação indireta. Ainda assim, nenhuma mudança é aprovada para direcionar a arrecadação para o patrimônio e a renda, como nas economias mais avançadas.

A tributação sobre o faturamento é agravada por regimes especiais de tributação, como o do lucro presumido, o das micro e pequenas empresas, que deslocam tributos que deveriam incidir sobre o resultado das empresas e até sobre a folha de pagamentos. Desde 2014, foi permitido o enquadramento da quase totalidade dos segmentos econômicos no sistema e ampliados os instrumentos de desburocratização para essas empresas.

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

A Tabela 17 permite o acompanhamento dos índices mensais de atividades para a indústria (PMI), para os serviços (PMS) e para o comércio (PMC), do IBGE, apresentados em suas médias anuais.

TABELA 17
MÉDIAS ANUAIS E VARIAÇÕES DOS ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (PMI), DE VOLUME DE SERVIÇOS (PMS) E DE VOLUME DE VENDAS (PMC)

Ano	Índice médio			Variação frente ano anterior		
	Indústria	Serviços	Comércio	Indústria	Serviços	Comércio
2012	99,8	93,7	93,8			
2013	102,7	97,5	97,8	2,9	4,1	4,3
2014	98,7	100,0	100,0	-4,0	2,6	2,2
2015	89,0	96,4	95,7	-9,8	-3,6	-4,3
2016	83,4	91,6	89,7	-6,3	-5,0	-6,3
2017	85,5	89,0	91,6	2,6	-2,8	2,1
2018	86,4	88,9	93,7	1,0	0,0	2,3
2019	86,5	89,8	95,4	0,2	1,0	1,9
2020	82,3	82,8	96,5	-4,8	-7,8	1,2
2021	86,5	91,8	97,9	5,0	10,9	1,4
2019/2013 (%)	-15,8	-7,9	-2,5			
2021/2019 (%)	0,0	2,3	2,6			
2021/2013 (%)	-15,8	-5,8	0,1			

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

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

Em 2021, a arrecadação dessas contribuições, em relação aos fatos geradores no exercício foi influenciada pela recomposição dos valores de 2019. A indústria permaneceu estável, mas os serviços cresceram 2,3% e o comércio, 2,6%.

Quando se compara 2021 e 2013, há perdas acumuladas em relação aos índices médios anuais da indústria, de 15,8% e em serviços, de 5,8%. O comércio apresenta saldo positivo de 4,3%.

2.1.1. As receitas da Cofins

A Cofins foi criada em 1988 e incidia, em cascata, sobre todas as etapas da produção com uma alíquota única de 2%. De 1998 a 2004, houve sucessivos movimentos que elevaram substancialmente essa arrecadação⁴⁰. 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 o da energia, também foram beneficiados com isenções e desonerações parciais.

As renúncias cresceram continuamente, em relação à receita da contribuição, de 2008 a 2015. Em 2008 somavam 20,5%; em 2013, já alcançavam 27,5%; em 2014, 30,8% e, em 2015, 31%. Podem-se verificar quedas em 2016 e 2017, mas há uma estabilidade em 2018. Ao aumento proporcional em 2019 e 2020 das renúncias reflete a queda da arrecadação da contribuição. Em 2021, as renúncias totalizaram 33,3% da receita da contribuição. Um percentual pouco inferior aos valores de 2020 e mais próximo do encontrado em 2019.

A Tabela 18 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive, em comparação com o PIB⁴¹.

Como visto em seções anteriores, a queda da atividade e as compensações tributárias foram fatores a influenciar negativamente a arrecadação em 2020 que foi de R\$ 222 bilhões, R\$ 17 bilhões a menos do que em 2019, uma perda de 7%. A receita do principal que mede com mais fidelidade os fatos geradores ocorridos no exercício caiu R\$ 22 bilhões, 9,4%.

Em 2021, a arrecadação foi de R\$ 275 bilhões, um valor 23,2% superior ao de 2020. A arrecadação do principal em relação ao PIB ficou praticamente estabilizada em 3,2%, o mesmo valor de 2019 e inferior à média encontrada entre 2015 e 2019, que foi de 3,4%. Determinaram esse resultado a inflação, o valor das importações, pela elevação do câmbio e do valor das commodities, as melhores condições econômicas frente ao ano anterior e o recolhimento de valores relativos a 2020.

40 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.

41 A Tabela do Anexo V apresenta os dados da renúncia para a Cofins de 2005 a 2020 e detalha a arrecadação desta Contribuição para todo o período.

TABELA 18
RECEITAS E RENÚNCIAS DA COFINS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Principal	85.015	138.427	191.765	198.755	200.944	220.706	242.237	239.430	217.038	267.468
Principal - Parcelamentos	1.517	209	1.359	589	nd	nd	1.027	-3.157	328	296
Juros e Multas - Principal	1.084	918	923	919	2.477	12.861	5.000	3.414	1.731	2.595
Juros e multas - Parcelamento	1.206	28	1.176	647	nd	nd	1.271	-3.158	528	522
Dívida Ativa	145	372	4.421	196	573	964	586	189	248	669
Dívida Ativa - Juros e multas	178	28	693	335	nd	nd	437	909	988	1.271
Dívida Ativa - Parcelamento	163	38	571	181	685	1.228	503	178	191	744
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	290	4	707	436	nd	nd	405	890	913	1.015
Total Arrecadado	89.597	140.023	201.615	202.059	204.679	235.759	251.466	238.696	221.964	274.581
Renúncias	5.411	31.272	54.767	62.387	61.039	65.381	71.641	81.172	81.455	91.526
Principal (% PIB)	3,9	3,6	3,6	3,3	3,2	3,4	3,5	3,2	2,9	3,1
Soma receita parcelamentos (1)	3.175	278	3.814	1.853	nd	nd	1.431	-2.267	1.241	1.312
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	22,3	27,2	30,9	29,8	27,7	28,5	34,0	36,7	33,3
Soma da receita realizada (% PIB)	4,1	3,6	3,8	3,4	3,3	3,6	3,6	3,2	3,0	3,2
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	4,4	4,4	4,8	4,4	4,2	4,6	4,6	4,3	4,1	4,2

Nota: Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos de 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal. Em relação às renúncias de 2021, foram lançadas como renúncias do Simples os valores publicados pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, relativa a 2018, já que a última publicação não considerou esses gastos tributários. ⁽¹⁾ A totalização apenas envolve os dados disponíveis.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

2.1.2. As receitas do PIS

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

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

Esses números estão apresentados na Tabela 19. Nota-se que em 2016 e 2017 há uma enorme restrição de informações, impedindo desagregar a receita realizada. Embora em menor valor, repete-se o mesmo efeito relacionado às compensações.

A arrecadação da Contribuição Social para o PIS foi de R\$ 54 bilhões de 2016 e R\$ 62 bilhões em 2017. O crescimento foi de R\$ 8,3 bilhões, 15,5%. Em 2018, a arrecadação cresceu aproximadamente

R\$ 2,4 bilhões, chegando a R\$ 65 bilhões. Em 2019, os valores ficaram praticamente estáveis, com ligeira queda nominal. Em 2020, a arrecadação caiu 6% e apenas R\$ 61 bilhões foram arrecadados, uma redução considerável que resultou em valores inferiores aos de 2018.

TABELA 19
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Principal	21.015	39.967	49.383	52.274	52.681	58.380	63.390	64.505	60.852	73.875
Principal - Parcelamentos	281	41	342	169	nd	nd	301	-764	159	194
Juros e Multas - Principal	318	246	645	618	873	3.618	1.588	1.263	772	1.002
Juros e multas - Parcelamento	262	66	320	178	nd	nd	350	-836	206	221
Dívida Ativa	44	93	795	69	144	246	161	73	73	125
Dívida Ativa - Juros e multas	42	9	183	78	nd	nd	98	203	229	290
Dívida Ativa - Parcelamento	50	10	182	76	187	318	145	88	66	118
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	70	1	185	94	nd	nd	92	220	237	264
Total Arrecadado	22.083	40.433	52.035	53.555	53.885	62.561	66.125	64.752	62.594	76.089
Renúncias	1.317	6.067	10.870	12.363	11.966	12.778	13.931	16.557	16.516	18.726
Principal (% PIB)	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Soma receita parcelamentos (1)	664	117	1.029	516	nd	nd	743	-1.380	602	679
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	15,0	20,9	23,1	22,2	20,4	21,1	25,6	26,4	24,6
Soma da receita realizada (% PIB)	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,9
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	1,1	1,2	1,2	1,1						

Nota: Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal. A totalização apenas envolve os dados disponíveis. Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias. Em relação às renúncias de 2021, foram lançadas como renúncias do Simples os valores publicados pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, relativa a 2018, já que a última publicação não considerou esses gastos tributários. ⁽¹⁾ A totalização apenas envolve os dados disponíveis.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2021, acompanhando os mesmos fatores, apresentou comportamento similar a Cofins e cresceu 21,4%. Em relação ao PIB a receita do principal manteve-se estável com 0,9%, o mesmo valor encontrado entre 2015 e 2019.

2.2. A tributação sobre o lucro

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

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

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

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

Em maio de 2015, questionado por dirigir as medidas de ajuste fiscal majoritariamente para o corte de benefícios e de direitos, o governo editou a MP 675 (convertida na Lei nº 13.169, de 2015), para ampliar a taxa sobre o lucro dos bancos. A alíquota foi elevada de 15% para 20%. Mesmo sendo o setor financeiro um dos poucos – senão o único – a manter altos índices de lucratividade durante toda a crise, membros do Congresso Nacional não concordavam com essa medida. E, durante a tramitação da MP, essa ampliação tributária tornou-se apenas provisória. A majoração da alíquota para 20% (vinte por cento), ficou restrita aos lucros auferidos entre setembro de 2015 e dezembro de 2018, retornando à alíquota de 15% ao final desse período⁴².

Na EC nº 103, da Reforma da Previdência, uma disposição transitória elevou, até que lei disponha sobre a questão, a alíquota da CSLL relativa ao setor financeiro para 20%. Esse aumento repercutiu sobre a arrecadação de 2020.

A Tabela 20 apresenta os dados relativos à arrecadação e às renúncias da CSLL em diversos exercícios.

As mudanças na legislação sobre a CSLL ajudam a entender as flutuações na arrecadação. Nos últimos anos, com crises e períodos de baixo crescimento, esse é um importante fator a explicar o conjunto da arrecadação.

Em 2015, a elevação das alíquotas relativas ao setor financeiro vigorou por apenas um trimestre. Prevaleram os efeitos diretos da crise econômica sobre a lucratividade das empresas e da incorporação de muitas empresas ao Simples Nacional, o que provocou a queda da arrecadação da CSLL. Os valores de R\$ 60 bilhões foram inferiores aos de 2014 e de 2013.

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

TABELA 20
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO – CSLL
E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Principal	24.671	45.162	59.090	58.332	66.329	69.820	74.914	80.418	76.463	110.541
Principal - Parcelamentos	278	38	686	364	nd	nd	nd	-866	201	462
Juros e Multas - Principal	746	381	593	465	1.196	4.466	2.498	2.441	1.365	1.349
Juros e multas - Parcelamento	269	6	626	251	nd	nd	nd	-1.136	234	234
Dívida Ativa	52	145	1.911	398	431	867	836	457	277	920
Dívida Ativa - Juros e multas	48	8	129	53	nd	nd	nd	365	412	546
Dívida Ativa - Parcelamento	70	12	471	152	187	498	301	40	58	108
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	98	1	15	5	nd	nd	nd	299	310	371
Total Arrecadado	26.232	45.754	63.520	60.020	68.143	75.651	78.549	82.018	79.320	114.530
Renúncias	2.022	6.137	9.046	9.070	9.668	9.797	12.702	13.153	14.131	16.105
Principal (% PIB)	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,3
Soma receita parcelamentos	715	57	1.797	773	nd	nd	nd	299	310	371
Renúncias (% da receita realizada)	7,7	13,4	14,2	15,1	14,2	13,0	16,2	16,0	17,8	14,1
Soma da receita realizada (% PIB)	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	1,3	1,3	1,4	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,5

Nota: Em relação às renúncias de 2021, foram lançadas como renúncias do Simples os valores publicados pelo Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, relativa a 2018, já que a última publicação não considerou esses gastos tributários. Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos de 2016 a 2018, misturando-as na receita do principal. ⁽¹⁾ A totalização apenas envolve os dados disponíveis.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2016, a tributação sobre o lucro das entidades financeiras teve efeito integral no exercício. Somente neste segmento, passou de R\$ 11 bilhões para R\$ 17 bilhões⁴³, e garantiu um crescimento nas receitas da CSLL para R\$ 68 bilhões. Uma elevação de 14,2%. Em 2017, a arrecadação foi afetada pela diminuição dos lucros em decorrência da prolongada crise econômica, mas o resultado foi influenciado pelo incremento das receitas de juros e multas e por medidas administrativas de reclassificação de receitas de parcelamentos de anos anteriores. Ou seja, há ingressos relativos a exercícios anteriores. O resultado do exercício foi R\$ 76 bilhões, 11% acima do ano anterior. Em 2018, a melhoria dos resultados de empresas não-financeiras e mudanças na legislação que restringiram compensações tributárias determinaram um pequeno aumento da arrecadação da CSLL. Foram 3,8% acima do verificado no ano anterior, totalizando R\$ 79 bilhões.

Em 2019, apesar do baixo desempenho da economia, o lucro das entidades financeiras voltou a crescer. Segundo dados da RFB, a arrecadação do IRPJ sobre esse segmento superou em 16% os valores de 2018. Mas, esse resultado não chegou a CSLL, porque a alíquota voltou a cair e a arrecadação nesse segmento permaneceu inalterada. Assim, o resultado, de R\$ 80 bilhões, foi apenas 4,4% superior ao de 2018.

43 RFB: Análise da Arrecadação das Receitas Federais.

Em 2020, vigorou em quase todo o exercício a alíquota majorada pela EC nº 103. Mas, em função da crise, da queda dos lucros, de provimentos e das compensações, a arrecadação relativa às entidades financeiras caiu 20% em relação aos valores de 2019⁴⁴. O resultado teria sido pior sem essa elevação de alíquotas.

Ao longo do ano, foram arrecadados R\$ 79 bilhões, uma queda de R\$ 2,7 bilhões, correspondente a 4% a menos. A arrecadação do principal caiu 5%, de R\$ 80 bilhões, para R\$ 77 bilhões.

Em 2021, a arrecadação foi de R\$ 115 bilhões, um acréscimo de 44,6%. Segundo a RFB, o aumento da lucratividade das empresas de comércio exterior e de combustíveis representou R\$ 40 bilhões de arrecadação extraordinária (em uma conta em conjunto com o IRPJ). Com esses fatores extraordinários, a arrecadação do principal frente ao PIB subiu de 1% para 1,3%.

A Tabela 22 também mostra o comportamento das renúncias em relação à arrecadação. Entre 2010 e 2015, passaram de 13,4% para 15,2%. Em 2017 e 2018, ficaram na casa de 13%, mas, em 2019 e 2020, aumentaram ligeiramente, em valores nominais. Em 2020, ficaram proporcionalmente maiores em função da queda da arrecadação.

Em 2021, o total de renúncias foi de R\$ 16 bilhões e o percentual de renúncias frente a receita realizada, de 14,1%, um valor mais próximo da média encontrada entre 2015 e 2019, de 14,9%.

2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social

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

Esse grupo de receitas do Orçamento da Seguridade Social realizou, em 2020, R\$ 27 bilhões de receitas. O valor foi 17% inferior aos R\$ 33 bilhões de 2019. Em 2018, era de R\$ 34 bilhões. A diminuição ocorreu basicamente em dois itens. Em receitas próprias do FAT e no Ministério da Saúde, diante da perda de receitas do DPVAT (seguro obrigatório).

Em 2021, essas receitas somaram R\$ 31 bilhões, 15% acima de 2020. As parcelas com maior aumento os rendimentos de aplicação do FAT e os royalties para a saúde.

A vinculação das receitas de concurso de prognósticos é constitucional. Mas essas receitas acumulam um grande nível de aplicações em desacordo com esse mandamento. Definidas como receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior parte da alocação desses recursos encontra-se no Orçamento Fiscal, financiando clubes de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, segurança pública, entidades privadas, financiamento educacional (Programa de Crédito Educativo), entre outros⁴⁵. No conjunto, para

44 SFB – Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Ed. Dezembro de 2020.

45 Em 2018, o governo editou a MP 841, para consolidar a legislação de rateio dos recursos de loterias determinando que quase a integralidade desses recursos fosse destinada ao setor de segurança pública. Essa MP não foi votada, mas ainda em 2018, outra MP, a MP 846, alterou novamente a distribuição desses recursos, determinando critérios de alocação que vigoraram ainda em 2018 e novos percentuais que passaram a vigorar em 2019.

a Seguridade Social destinou apenas valores ínfimos, com percentuais entre 0,4% e 17% da receita de cada uma das diversas modalidades. As legislações aprovadas nos últimos anos invertem o mandamento constitucional deslocando a maior parte dos recursos para múltiplas áreas fora da Seguridade Social.

Em 2016, a arrecadação sobre concursos de prognósticos somou R\$ 4,6 bilhões, diminuindo 15,2% em relação a 2015. Em 2017 e 2018, houve pequena recuperação, e essa receita foi de R\$ 4,9 bilhões, para ambos os exercícios. Em 2019, essa receita caiu fortemente, perdendo um terço da sua arrecadação. Foram apenas R\$ 3,2 bilhões, o mesmo valor nominal de 2010. Em 2020, esse valor cresceu para R\$ 5,9 bilhões, uma variação de 84% e em 2021, para R\$ 6,4 bilhões, com 10% de acréscimo. Mas, em a relação à aplicação dos recursos, apenas R\$ 2,8 bilhões, menos da metade desse valor, foram utilizados em ações e programas da Seguridade Social, no pagamento de benefícios da LOAS. Em 2021, esse montante caiu para apenas R\$ 1,2 bilhão⁴⁶.

As legislações orçamentárias determinam que também integram o financiamento do Orçamento da Seguridade Social as receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento. São receitas que derivam de vinculações legais e das respectivas atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, aluguéis, alienações), doações específicas, entre outras.

No âmbito dos Ministérios que cuidam da Saúde e da Previdência Social encontram-se ainda receitas resultantes da ação de fiscalização desses órgãos. São as taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social, cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos às multas e aos juros decorrentes das ações de fiscalização. As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização na Seguridade Social foram de R\$ 829 milhões, valor muito próximo do realizado em anos anteriores. Desde 2016, uma parcela considerável desse valor está associada ao pagamento de dívida ativa, juros e multas, que totalizam aproximadamente R\$ 400 milhões ao ano, em valores apropriados no âmbito do Ministério da Saúde.

A Tabela 21 apresenta esses números nos diversos exercícios.

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

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

Os valores dos royalties destinados à saúde ainda são pequenos. Mas devem aumentar no curto prazo⁴⁷ quando esses campos entrarem em plena operação. Antes mesmo que esses valores crescessem, a EC nº 86, que estabeleceu regras para a execução obrigatória das emendas parlamentares e alterou a metodologia de

46 Dados Siga Brasil - SF.

47 Esses valores crescem com o desenvolvimento da produção dos poços envolvidos nesses contratos recentes e flutuam em relação aos preços dessas commodities, em recuperação desde 2017.

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 em royalties de petróleo e gás fossem computadas para o cumprimento do mínimo constitucional de recursos que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde. Desta forma, essa parcela de 25% dos royalties que ficam com a União precisa ser alocada em saúde, não acresce a aplicação mínima de recursos no setor, mas se incorpora ao Orçamento da Seguridade Social como fonte de recursos. Em 2016, esses valores somaram R\$ 11 milhões; R\$ 30 milhões em 2017. Em 2018, foram R\$ 91 milhões e em 2019, R\$ 340 milhões. Em 2020, com R\$ 541 milhões, ultrapassaram a casa do meio bilhão de reais. Em 2021, eles cresceram para R\$ 1,1 bilhão, dobrando em relação a 2020⁴⁸.

TABELA 21
RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E
RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Outras contribuições sociais ⁽¹⁾	30.699	3.148	4.056	5.423	4.600	4.905	4.919	5.716	5.863	6.463
Recursos Próprios	10.961	14.161	14.899	20.183	26.683	24.146	25.809	23.572	18.415	21.936
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	8.919	14.745	20.676	18.223	18.672	18.473	14.088	15.725
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	340	220	231	222	159	223	222	287
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	1.324	506	1.217	1.630	3.408	1.803	2.097	3.183
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.110	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	1.220	1.320
Recursos Próprios da Seguridade			14	76	86	130	60	76	69	66
Recursos Próprios dos HU	106	80	192	301	147	106	179	214	179	225
Parcela dos Royalties para a Saúde	0	0	0	0	11	30	91	340	541	1.129
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	520	670	953	773	937	998	830	829
da Previdência Complementar	0	25	47	53	39	41	48	47	50	55
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	422	473	617	914	732	890	951	780	774
Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽¹⁾	1.052	1.535	1.782	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054
Total geral	42.971	19.291	21.256	28.502	34.211	31.871	33.695	32.532	27.210	31.282

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

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os recursos próprios do FAT, em 2019, somaram R\$ 18 bilhões, valores praticamente estáveis desde 2017. Em 2020, foram apenas R\$ 14 bilhões, resultado direto da redução das taxas de juros, conforme Relatório de Gestão do FAT, exercício 2020. Em 2021, esse resultado aumentou para R\$ 22 bilhões.

No Ministério da Saúde, as duas maiores fontes de recursos são o ressarcimento das operadoras de planos de saúde pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS – evitando um lucro

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

abusivo por parte dos planos – e a participação no Seguro DPVAT⁴⁹. Em relação ao ressarcimento das operadoras de saúde, os valores diminuíram em 2020 para R\$ 816 milhões. Em 2019, foram 1,2 bilhão. Em relação ao DPVAT, o movimento também foi decrescente. Entre 2015 e 2017, esses valores foram em média R\$ 3,5 bilhões. Em 2019, a receita foi de R\$ 921 milhões e em 2020 esse valor caiu para R\$ 156 milhões. O governo tentou extinguir o DPVAT por MP (MP 904/2019), que perdeu a validade por não ter sido votada. Mas foi determinada a redução dos prêmios pagos pelos proprietários, com grande redução na arrecadação desses valores em 2020, e anunciado que não haverá arrecadação desses valores em 2021.

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

As receitas associadas às ações de Previdência, exceto as contribuições previdenciárias, somaram em 2020 R\$ 2,1 bilhões. Em 2021, foram de R\$ 3,2 bilhões. São valores superiores aos de 2019 (R\$ 1,8 bilhão) e bem inferiores aos de 2018 (R\$ 3,3 bilhões). A parcela mais significativa desse conjunto corresponde a cessão do direito de operacionalização do pagamento de benefícios. Em 2020, essa receita foi de R\$ 2,0 bilhões. Em 2021, esse montante foi de R\$ 3,1 bilhões.

Igualmente, as receitas associadas à Assistência Social são relativas a serviços dos órgãos e entidades responsáveis por essas ações, recuperação de benefícios e de convênios e valores associados à alienação de bens e mercadores apreendidas. Em 2020, o conjunto dessas receitas somou R\$ 222 milhões, um montante praticamente inalterado nos últimos exercícios. Em 2021, foi de R\$ 287 milhões. A média dos valores encontrados de 2015 a 2020 é de R\$ 213 milhões.

Em Recursos Próprios da Seguridade Social estão, por exemplo, valores relativos à restituição de convênios da Seguridade Social que, pela descrição no sistema, não estão associados diretamente a nenhuma das áreas específicas da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social). São valores pequenos, já que a maioria dessas restituições acaba vinculadas às áreas de seguridade. Em 2020, essas restituições somaram R\$ 69 milhões e em 2021, de R\$ 66 milhões. A média entre 2015 e 2020 é de R\$ 84 milhões.

O último componente dessa conta é a Contrapartida do Orçamento Fiscal para os pagamentos dos Encargos Previdenciários da União. São benefícios de caráter indenizatório derivados de legislação especial, como anistia, vítimas de talidomida, de má formação fetal derivada da Zika etc. Essas despesas são operacionalizadas pelo INSS, com cobertura de recursos do Orçamento Fiscal. Esses valores vêm diminuindo desde 2019, quando chegaram à cifra de R\$ 2,2 bilhões; em 2020 e 2021 foram de R\$ 2,1 bilhões.

49 Corresponde à 45% dos valores cobrados dos proprietários de veículos, a título do seguro obrigatório, e é destinado ao SUS para ressarcimento parcial de inúmeras despesas prestadas pelo SUS nos casos de acidentes de trânsito.

3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E O MERCADO DE TRABALHO

3.1. A contribuição previdenciária

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

A situação do trabalho em 2020 revelou um quadro preocupante, onde a crise da pandemia é apenas um dos fatores para sua deterioração. Mesmo antes da pandemia, o mercado de trabalho já sofria as consequências da queda do ritmo da economia em 2015 e seu letárgico processo de recuperação. Os processos de terceirização e de pejetização foram acelerados. A reforma trabalhista de 2017 contribuiu em muitos pontos para que a ocupação fosse cada vez mais precária e com menos direitos. No processo de destruição dos direitos dos trabalhadores, as regras da Reforma da Previdência deram passos largos, especialmente ao ampliar carências e exigências para os benefícios e ao determinar não serem computadas as contribuições dos trabalhadores inferiores ao correspondente ao salário mínimo. Suprimiu os direitos previdenciários de inúmeros segurados que estão contratados pelo contrato intermitente, em jornadas parciais e em contratos temporários que podem gerar, no mês civil, remunerações e contribuições inferiores ao mínimo determinado. Com menos contribuições e maiores exigências contributivas, as mudanças podem provocar um desestímulo, tornando ainda mais convidativa a pejetização.

A crise da pandemia, que se iniciou em 2020, consolida esse cenário. Acelerou a destruição do emprego e pode marcar um ponto de não-retorno, a partir do qual o Brasil pode passar a conviver com grandes índices de desemprego de longa duração, do crescimento do desalento e uma precarização do trabalho sem precedentes.

Além desse quadro desolador, mudanças nos instrumentos de registro e de apuração da realidade também dificultam a imediata compreensão desses fatos.

O Caged foi substituído por informações prestadas por empresas e pessoas físicas no eSocial, que são de natureza mais ampla (alcança informações não somente trabalhistas, mas em conjunto, trabalhistas, tributárias e previdenciárias). Os seus registros passaram a conter informações sobre outros tipos de contratações, inclusive de estagiários, e tornou-se obrigatório o registro de todos os contratos temporários e de jornada

reduzida. As mudanças do Caged para o eSocial facilitaram a vida das empresas, mas o sistema acrescenta informações variadas e não permite que sejam feitas as consultas necessárias para a construção de sequências de dados que simulariam os dados do Caged. E, para complicar ainda mais, o próprio governo disciplinou que, ao longo de 2020, as empresas registrassem em dia as suas contratações, mas concedeu prazo para os desligamentos.

Os dados da PNAD-Contínua em 2020 ficaram prejudicados pelas medidas de isolamento social⁵⁰. Obrigado a fazer por telefone as pesquisas antes presenciais, o IBGE se viu sem um catálogo de telefones vasto o suficiente para essa empreitada, assim, diminuiu a quantidade de entrevistas realizadas.

Sempre que há dificuldades no mercado de trabalho e cai a arrecadação da contribuição previdenciária aumentam as vozes por mais cortes de direitos. É preciso debater com a necessária profundidade esse conjunto de questões.

3.1.1. A previdência tem múltiplas formas de financiamento

Nunca é demais repetir que o modelo de financiamento da Previdência não se restringe às contribuições de empregadores e trabalhadores.

O *caput* do art. 195 da CF/88 deixa expresso que: *A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais.* A Seguridade é, portanto, financiada mediante recursos do Orçamento da União e dos recursos das contribuições sociais. Assim, a Lei Orçamentária pode designar recursos das contribuições sociais e ainda do Orçamento Fiscal para custear despesas com benefícios da saúde, previdência e assistência social. Eles representam a parcela do financiamento indireto de toda a sociedade. E, quando financiam as despesas com benefícios previdenciários são a contribuição da União, que se soma à contribuição dos trabalhadores e das empresas para formar o tripé contributivo.

A EC nº 20, de 1998, ainda incluiu o art. 250, no Título IX – Das Disposições Constitucionais Gerais. Este artigo determina que para *assegurar recursos para o pagamento dos benefícios concedidos pelo regime geral de previdência social, em adição aos recursos de sua arrecadação, a União poderá constituir fundo integrado por bens, direitos e ativos de qualquer natureza.* Essa redação consagra o entendimento da responsabilidade da União, como parte integrante do sistema de financiamento do RGPS, podendo destinar valores, bens, direitos e ativos em *adição aos recursos de sua arrecadação* para assegurar os direitos previdenciários.

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) – LRF – ao regulamentar o Fundo criado pelo art. 250, da Constituição, determina que o Fundo será constituído, entre outros, por recursos provenientes do orçamento da União⁵¹. Mesmo o texto da LRF, que estabelece inúmeras restrições e dificuldades para o desempenho de gastos e programas sociais e que inibe a criação e a expansão de

50 Em março, o Ipea apontou que, em função da pandemia, a pesquisa deixou de ser presencial para ser feita por telefone. Houve redução do número de entrevistas pela dificuldade do IBGE em obter um cadastro de telefones.

51 LC nº 101, art. 68, §1º, inciso VI.

direitos, reconhece várias outras fontes para o financiamento da Previdência Social, em adição às contribuições previdenciárias, entre elas os *recursos provenientes do orçamento da União* (parágrafo 1º, art. 68 da LC nº 101, de 2000).

No mesmo sentido, estabelece a Lei nº 8.212, de 1991, escrita pela primeira legislatura pós-constituinte, ainda composta por diversos parlamentares que participaram diretamente da elaboração da Carta ou que vivenciaram aquele forte movimento. O art. 11 dessa Lei, ao disciplinar a composição de fonte do Orçamento da Seguridade, mantido inalterado deste a sua sanção, estabelece em seu inciso I: *receitas da União*. As receitas da União abrem o rol de itens que compõem o Orçamento da Seguridade Social, tal a importância creditada pelo legislador a esse item do financiamento da Seguridade. Somente em segunda posição há referência à fonte exclusiva das contribuições sociais, havendo ainda a possibilidade de outras receitas.

Não restam dúvidas de que no modelo constitucional a *seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social* (grifamos). E como assegura o art. 193, integra uma ordem social, que *tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais*⁵².

Determinar que a Previdência Social seja financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, afronta a Constituição e as leis, ignora o aspecto tripartite de financiamento, onde o governo é uma das partes. A insistência em apresentar os dados de forma contrária às disposições constitucionais e legais, a vontade de se assenhorar desses recursos, de excluir os direitos do povo do orçamento público, contribuem para desconstruir o caráter que fez nossa carta maior ser conhecida como Constituição Cidadã.

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

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

3.1.2. As mudanças recentes no mercado de trabalho pré-reforma trabalhista

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, dos 57 milhões de trabalhadores ocupados, apenas 22 milhões (39% da população economicamente ativa) estava registrada em ocupações formais. Entre os

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

61% restantes, uma parcela era desempregada e uma imensa maioria estava ocupada trabalhando por conta própria, como autônomos registrados ou eram informais. E um expressivo contingente não remunerado participava de ocupações não remuneradas de autoconsumo e autoprodução. A imensa maioria não possuía a proteção previdenciária e, portanto, também estava excluída de acesso ao serviço público de saúde, que só adquiriu caráter universal com a Constituição de 1988.

Essa situação, que já não era boa, piorou muito no período que se seguiu, entre 1986 e 1993. Foi um momento de desestatização, a quantidade de trabalhadores que atuavam nas administrações públicas, nas três esferas (inclusive autarquias e fundações) foi reduzida em quase meio milhão de pessoas. Mas, proporcionalmente, no setor privado, as condições de trabalho apresentaram um desempenho pior. A economia não cresceu o suficiente para incorporar os desempregados e ainda absorver todas as demais pessoas que atingiam a idade para trabalhar. A População Economicamente Ativa – PEA cresceu 14 milhões, a População Ocupada – PO, apenas 11 milhões, e os registros formais de emprego (público e privado), tão somente um milhão. O número de desempregados cresceu (4 milhões) e a informalidade explodiu⁵³ (mais 10 milhões). O percentual de empregados na população ocupada, que já era baixo (40%), caiu para 35%.

O Brasil viveu a partir de 1993 um ambiente de ambiguidades no mercado de trabalho. Entre 1993 e 2003, aumentou o total de empregados registrados, nos setores públicos e privados, em 6,5 milhões, conforme dados da RAIS, mas o número de desempregados passou de 4,4 milhões para 7,8 milhões. A Tabela 28 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS (então Ministério do Trabalho), faz uma comparação com os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com os números da População Economicamente Ativa – PEA, da População Ocupada – PO, de informalidade e do desemprego. O Anexo IX, ao final dessa Edição, apresenta a tabela completa, para todos os exercícios.

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

A partir de 2012, a PNAD foi substituída pela PNAD-Contínua, com maior base territorial (com todas as capitais e suas regiões metropolitanas) e periodicidade mensal (em substituição à anual, da PNAD, realizada sempre em setembro de cada ano)⁵⁴. Esses números estão retratados na Tabela 22.

De 1986 a 2005, um período de 20 anos, o número de trabalhadores ocupados cresceu em 32 milhões de trabalhadores. E os com carteira assinada – o emprego formal é o de maior vínculo com a Previdência Social – cresceu a terça parte, 11 milhões. Em 2005, a participação dos empregados na força de trabalho era de 38%, inferior à existente em 1986! Essas transformações impostas ao mercado de trabalho determinaram uma grande explosão da desproteção previdenciária, via desemprego ou informalidade, e, por consequência, de problemas relacionados ao financiamento direto do sistema previdenciário⁵⁵.

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

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

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

TABELA 22

VARIAÇÃO ENTRE O ESTOQUE DE TRABALHADORES DO SETOR PRIVADO EM DIVERSAS POSIÇÕES NA OCUPAÇÃO, DESOCUPADOS E A SUBUTILIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA

milhares

	RAIS			PNAD					
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício			População Economicamente Ativa (IPEA)	População Ocupada (PO)	Empregados setor privado com carteira	Outras formas Ocupação do setor privado	Desocupação	Desocupação e Subutilização ⁽¹⁾
	Total	Total, setor privado e estatais	% setor privado e estatais						
Variações por Intervalo *									
1987-1993	1.001	1.498	149,6	14.149	11.134			3.015	0
1994-2005	10.074	5.644	56,0	25.177	20.620			4.557	0
2006-2011	13.072	11.173	85,5	4.081	6.535			-2.454	0
2013-2014	2.113	1.563	74,0	2.264	2.593	2.401	-29	-330	-3.260
2015-2018	-2.940	-2.609	88,7	6.155	-35	-3.579	3.448	6.190	11.964
2019	923	1.160	125,7	1.866	2.057	487	1.486	-191	384
2020	-1.490	-1.159	77,8	-6.295	-7.300	-2.382	-5.161	1.006	3.796
2021	nd	nd	nd	4.382	4.339	821	3.775	41	-368

Nota: Para 2021, não há dados da RAIS publicados. A partir de 2012, os dados são da PNAD-Contínua, em suas médias anuais. Em Variações por Intervalo não são apresentadas comparações entre os períodos anteriores e posteriores a 2012, em respeito às mudanças metodológicas da pesquisa. ⁽¹⁾ Incluem desocupados, subutilizados e a força de trabalho potencial. O IBGE considera a Subutilização (apenas disponível na PNAD-C) como a soma dos segmentos de trabalhadores desempregados; de subempregados, que gostariam, estão dispostos e procuram formas de aumentar a sua jornada de trabalho; e os em desalento. Para maiores detalhes, ver o Anexo de Dados, Tabela IX.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Ao longo desse período, entre 1995 e 1998⁵⁶, tramitou a reforma previdenciária que resultou na EC nº 20, de 1998. Desconhecendo que a matriz dos problemas era o crescimento do desemprego e da precarização do mercado de trabalho, os discursos foram centrados nos problemas de financiamento do programa e cortar direitos virou imperativo.

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

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

56 Neste período, o mundo enfrentou diversas crises e todas repercutiram no Brasil. Os problemas derivavam do modelo de inserção da nossa economia, da abertura descontrolada e seu injusto sistema de trocas, da utilização do câmbio como âncora para a inflação e dos problemas decorrentes dessa política cambial. Mas, os debates culminaram em medidas para reduzir direitos. Os anos de 1997 e 1998, anos finais dos debates da Reforma da Previdência na Câmara e no Senado Federal, “coincideram” com o Brasil em sua própria crise cambial, necessitando de empréstimos do FMI, que exigia a submissão do país a metas e ajustes, entre eles, a Reforma da Previdência. Desse período, nasce o mitológico déficit previdenciário com mudanças no conceito de financiamento (ignorando o aspecto tripartite).

Em 2013 e 2014⁵⁷, já com os dados da PNAD-C, mesmo diante de menores índices de crescimento econômico, o aumento da população ocupada superou ao da PEA e o desemprego continuou em queda. Mas os números já indicavam o crescimento da informalidade porque o crescimento dos postos formais de trabalho (2,1 milhões) foi inferior ao da PO, de 2,6 milhões.

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

A reversão desse quadro positivo em relação ao financiamento previdenciário começa em 2015. Os números daquele exercício espelham como as crises política e econômica determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Os números da RAIS mostram que entre 2016 e 2018, o quantitativo de trabalhadores registrados e com emprego caiu 3 milhões, de 50 milhões para 46 milhões.

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

Vale lembrar que o IBGE considera ocupado aquele que trabalha pelo menos uma hora na semana anterior à da pesquisa⁵⁸ mesmo que sem retribuição em dinheiro (mesmo quando os “pagamentos” se dão em produtos, mercadorias ou benefícios, como moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.). E até mesmo trabalho sem remuneração direta, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Se trabalhou, mesmo nas piores condições, uma hora na semana, não é desempregado.

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

Os dados da subutilização são disponíveis apenas para os anos da PNAD-C. Em 2012, havia 19 milhões de trabalhadores nessa situação. Isto revela que mesmo a grande geração de ocupações e de formalização do emprego realizada entre 2003 e 2011 foi insuficiente para equacionar todos os problemas do mercado de trabalho. Além dos 7 milhões de desocupados encontrados na média anual, outros 11 milhões estavam disponíveis para trabalhar (em situação de desalento) ou gostaria de novas ocupações para aumentar a renda ou a jornada.

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

58 Segundo a metodologia da PNAD-C, são classificadas como ocupadas na semana de referência as pessoas que, nesse período, trabalharam pelo menos uma hora completa em trabalho remunerado em dinheiro, produtos, mercadorias ou benefícios (moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.) ou em trabalho sem remuneração direta, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Além disso, também foram consideradas ocupadas as pessoas afastadas por motivos diferentes, desde que tivessem continuado a receber ao menos uma parte do pagamento e o período do afastamento fosse inferior a 4 meses. Fonte IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - Notas Metodológicas

De 2012 a 2014, esse quantitativo diminuiu em 3,3 milhões de pessoas, apontando uma tendência positiva a ser determinada pelo acúmulo de mais um período de ampliação e formalização do mercado de trabalho. Mas esse cenário foi abortado a partir de 2015 e desde então não mais apresentou qualquer melhora significativa.

3.1.3. O mercado de trabalho pós-reformas trabalhistas e previdenciárias

A reforma trabalhista nasceu para “equacionar o problema do desemprego” como se o custo de um exército de trabalhadores sem direitos fosse alto. Durante os debates, desnudando os reais objetivos da reforma, os poucos direitos contidos na CLT foram apresentados como privilégios porque, na maior parte, eram direitos que os informais não tinham acesso.

A reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) se seguiu à Lei nº 13.429, de 2017, permitiu a terceirização integral dos trabalhadores de uma empresa, mudou as regras relativas ao custo do trabalho, da remuneração à jornada, suprimiu direitos e garantias. Algumas significativas mudanças determinaram que os acordos coletivos e mesmo os individuais podem prevalecer sobre a legislação. Somente essas disposições foram suficientes para, em um ambiente adverso ao trabalho, solapar um vasto conjunto de direitos e preceitos legais. As formas de contratação foram flexibilizadas e com o contrato intermitente (onde o trabalhador recebe por hora e somente quando é convocado pela empresa) criou-se um emprego registrado, com carteira assinada, sem garantias de remuneração mensal – aliás, o trabalhador pode nunca ser convocado para o trabalho durante toda a sua relação de trabalho com a empresa – e não precisa ser demitido, pode simplesmente nunca ser chamado, nunca receber um centavo, nunca ter direitos. Se cotejada com a legislação previdenciária, esse mesmo trabalhador sequer possui contribuições previdenciárias (que seriam descontadas em sua remuneração). As mudanças alcançaram até disposições relativas à segurança do trabalho e as doenças ocupacionais. E, para sacramentar esse ambiente de redução de direitos, a reforma trabalhista adotou medidas para a desorganização sindical. Os argumentos a favor da reforma, de expectativas na geração de empregos, resultaram em um vazio porque, como foi dito pelos oponentes, a reforma trabalhista não teria a capacidade de melhorar o mercado de trabalho, já que isso deveria estar associado a outros aspectos da economia que, desde 2014, atravessa um período de baixo crescimento.

A Reforma da Previdência em 2019 encontrou um mercado de trabalho adverso e sem capacidade de reação pelo desmonte organizativo criado pela reforma trabalhista. E novamente direitos previdenciários foram apresentados como privilégios.

O ano de 2019, sob esse aspecto, continuou na mesma tendência. A ínfima diminuição do desemprego em 191 mil trabalhadores deu-se pelo aumento de 384 mil da quantidade de trabalhadores em subutilização. A aprovação da reforma trabalhista contribuiu para essa subutilização, com o aumento da terceirização, das ocupações em tempo parcial e os contratos intermitentes, onde não há qualquer garantia de jornadas ou de salários. Nesse último período cresceu o que os americanos denominam “economia do bico” (*gig economy*). Aqui são em grande parte ocupações associadas a serviços de aplicativos de transporte ou a empreendimentos informais de alimentação (quase sempre elaborados e vendidos no varejo, pela própria família).

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

Pesquisa divulgada pela Consultoria Idados⁵⁹, com as informações da PNAD-C, identifica que a proporção de chefes de família que recebem até um salário mínimo diminuiu anualmente de 28% em 2012 para 24% em 2015. Já em 2016, essa proporção subiu para 27%, e, em 2017, chegou a 28%. Em 2019, revertendo a pequena diminuição ocorrida em 2018, subiu para 27%. Em quatro anos, já superavam os altos percentuais de 2013 (26%). Em números, em 2019, havia 44 milhões trabalhadores classificados como “chefes de domicílio”, desses 12 milhões ganham um salário mínimo ou menos. Ou seja, mais de um em cada quatro chefes de família no país dispunham de R\$ 998 ou menos para as despesas de casa⁶⁰.

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

É exatamente neste cenário de crescimento da informalidade e de queda da renda do trabalho, que a proposta de Reforma da Previdência pretendia aumentar a carência para o benefício da aposentadoria. A Reforma da Previdência, EC nº 103, de 2019, não aprovou essa mudança, mas constitucionalizou a exigência de 15 anos para os atuais segurados. Antes, essa era uma definição infraconstitucional, que poderia ser alterada para acomodar situações econômicas e sociais precárias resultantes de longos períodos de crise ou de baixo crescimento como o que estamos vivenciando hoje e sem horizonte para terminar. O Japão foi obrigado a reduzir de 25 anos para dez anos o tempo mínimo contributivo para a aposentadoria em 2016 para diminuir um colapso social⁶¹ e, ainda com o tempo reduzido, calcularam que 260 mil trabalhadores idosos continuam fora das exigências.

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

O primeiro diz respeito ao cálculo dos benefícios. O valor base passa a considerar 100% de todas as contribuições⁶² e não apenas as 80% maiores, como antes. Isto irá reduzir bastante o valor. Mas, é apenas parte do problema, somente fará jus a esse valor já reduzido, salvo raras exceções⁶³, o trabalhador que contar com 40 anos de contribuições (480 contribuições mensais).

O segundo dispositivo determina que somente serão validadas as contribuições do segurado que sejam iguais ou superiores à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria. Exigir uma contribuição mínima estava adequado ao modelo do contrato emprego por tempo integral e remuneração mínima de um salário mínimo. Após a precarização do trabalho, com milhões de trabalhadores ocupados por conta própria, com diminutas remunerações, com a uma enormidade de contratos por jornada parcial e contratos intermitentes, não há garantia de uma remuneração de um salário mínimo mensal. Sem o direito de computar esses tempos, como comprovar os 15 anos mínimos exigidos para o direito à aposentadoria e até para cumprir carências menores exigidas para cada tipo de benefício?

59 Valor Econômico de 21/11/2019

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

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

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

63 Como acidente de trabalho e algumas doenças ocupacionais.

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

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

As reformas trabalhista e previdenciária andam juntas em seus pressupostos e objetivos. Integram ao mesmo tempo medidas de austeridade para redução de direitos sociais e do papel do Estado, e rebaixam os níveis de proteção a diversos segmentos sociais. São complementares. São instrumentos para precarizar as relações de trabalho e afastar os trabalhadores do seu direito previdenciário⁶⁴.

3.1.4. A economia se recuperou em parte, as ocupações nem tanto, a renda do trabalho caiu.

Em 2020, a economia brasileira e a ocupação caíram em março e, de forma abrupta, no segundo trimestre⁶⁵. Ao final de junho, o país havia perdido nove milhões de ocupações, em relação a igual período de 2019. Essas pessoas sequer procuravam empregos ou o que fazer no mercado informal. Saíram da força de trabalho, que caiu onze milhões em relação ao ano anterior. Os empregos formais do setor privado diminuíram no mesmo período. Foram menos cinco milhões até junho. E mesmo com a recuperação do final de ano, ainda terminou com cinco milhões abaixo dos valores de 2019.

O ano de 2020 terminou com uma leve recuperação no segundo semestre, mas, ao final, demonstrou um ambiente deteriorado, combinando altas taxas de desemprego, de subocupação e de desalento, com redução da massa salarial⁶⁶. Pelos dados da PNAD-C, do IBGE, os altos níveis de desemprego ainda ocultavam uma enorme quantidade de trabalhadores que nem estão ocupados, nem aparecem como desocupados. Em 2019, o total da força de trabalho (entre ocupados e desocupados) foi em média 106 milhões. Em 2020, esse quantitativo caiu para 100 milhões. Em um ano em que o aumento da população em idade ativa cresceu 3,4 milhões, o mercado de trabalho perdeu 6,5 milhões de postos.

Na média anual, os trabalhadores ocupados foram 86 milhões, um montante bastante inferior aos 89 milhões de 2012. A desocupação marcou recordes. Com 13 milhões, foi o dobro dos valores de 2014 (6,7 milhões). A soma de desocupados, subutilizados e da força de trabalho potencial foi de 31 milhões de pessoas, igualmente dobrando a marca de 2014 (15 milhões).

64 Sobre o aspecto complementar dessas duas reformas, ver SERAU Junior, Marco Aurélio; reforma previdenciária como precarização trabalhista - precarização trabalhista como reforma previdenciária; in Políticas de austeridade e direitos sociais - Curitiba - PR: Editora Kaygangue Ltda, 2019. (acessível em <https://tinyurl.com/ydzkwyjly>)

65 Dados da PNAD-C.

66 IPEA – Mercado de Trabalho conjuntura e análise Edição abril de 2021.

Em 2021, o governo apostou em uma recuperação da economia pelas suas próprias forças. Errou. As crises econômica e sanitária foram muito agudas em 2020. Desorganizaram empresas, as redes de fornecedores e o sistema de transporte internacionais, a circulação de bens e serviços no país. Destruíram empregos e muitos postos de trabalho informal e derrubaram a renda das famílias. Com a persistência da crise sanitária e estímulos governamentais insuficientes, a economia mal se recuperou da queda do ano anterior. Os resultados positivos em 2021 decorreram de uma base de comparação muito baixa. Quando o governo optou por uma saída dessa natureza, deixando ao mercado a obrigação de compor, financiar e realizar as saídas da crise sem apoio governamental, determinou um ano praticamente nulo, sem capacidade de reverter os altos índices de desemprego ou a queda da renda. O final de 2021 tornou-se uma repetição dos dados de produção de bens e serviços de 2019, que pouco superavam o verificado no quadriênio anterior. E sem um maior crescimento foi impossível recompor as perdas do mercado de trabalho. Em 2021, a população ocupada cresceu, mas a cada trimestre foi inferior aos do trimestre imediatamente anterior e aos valores do mesmo período de 2019.

Desde o início da PNAD-C (em 2012), há poucos exercícios com variação anual negativa em relação à massa de rendimentos. Em 2015 e 2016, em que o PIB também decresceu, essas variações foram pequenas, de -0,4% e -1,1%. Em 2020, a queda superou as perdas do PIB, caindo 7,6%. Um resultado sem paralelo em toda a história da pesquisa.

A massa de rendimentos habitualmente recebidos por todos os trabalhadores ocupados no 2º trimestre de 2020 foi de R\$ 236 bilhões – R\$ 15 bilhões inferior à do primeiro trimestre. Permaneceu nesse patamar até o final de 2020. Não se recuperou nem no período de festas do fim de ano. A Tabela 23 mostra o comportamento de diversos indicadores do mercado de trabalho e da economia de 2019 a 2021.

Há dois fatores bastante significativos para esse resultado. O crescimento da ocupação informal, conjugando baixa remuneração e menor jornada de trabalho. A redução da média dos salários dos empregados com carteira. Mesmo que número de trabalhadores ocupados tenha ao final de 2021 retomado os valores de 2019, o total da remuneração paga a esses trabalhadores terminou ao final desse período, no 4º trimestre, R\$ 21 bilhões de reais inferior ao de 2019. Ao longo de 2021, foram R\$ 60 bilhões a menos do que em 2019.

A renda das famílias tem no trabalho o mais forte componente. A queda apontada na Tabela da massa salarial refletiu negativamente nos diversos índices que mensuram as vendas no comércio, os serviços prestados às famílias, o volume de serviço total, porque o consumo das famílias representa dois terços da demanda do PIB.

TABELA 23

INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO E DA ECONOMIA DE 2019 A 2021

	2019				2020				2021			
	1ºT	2ºT	3ºT	4ºT	1ºT	2ºT	3ºT	4ºT	1ºT	2ºT	3ºT	4ºT
População total ⁽¹⁾ , em milhões	208,9	209,3	209,7	210,1	210,5	210,9	211,3	211,7	212,0	212,4	212,8	213,2
População em Idade Ativa, em milhões	167,7	168,1	168,6	169,0	169,4	169,9	170,3	170,7	171,1	171,5	171,9	172,3
População Ocupada, em milhões	92,6	94,2	94,7	95,5	93,1	84,1	83,4	87,2	87,1	89,4	93,0	95,7
População desocupada, em milhões	13,7	13,0	12,8	11,9	13,1	13,2	14,6	14,4	15,3	14,8	13,5	12,0
Pop. fora da força de trabalho, em milhões	61,4	61,0	61,0	61,6	63,2	72,6	72,2	69,0	68,7	67,3	65,5	64,5
Pop. desocupada, subutilizada e da força de trabalho potencial, em milhões	28,6	28,7	27,8	26,5	28,0	32,5	33,7	32,5	33,7	32,6	30,7	28,3
Ocupados informais, em milhões	23,3	23,9	24,4	24,5	23,7	20,0	20,4	22,1	22,1	22,7	24,7	25,8
Empregados setor privado com carteira, em milhões	45,6	46,3	46,6	47,2	45,8	40,5	40,4	42,1	41,8	42,7	45,2	46,9
Massa salarial dos ocupados, em R\$ bilhões, valores constantes	245,9	246,9	249,1	253,7	250,3	235,5	235,9	237,1	234,8	234,4	234,1	232,8
Índice de vendas do comércio ⁽²⁾	90,8	92,6	97,6	102,3	83,1	96,4	103,8	101,6	94,2	98,8	98,2	121,4
Índice serviços às famílias	90,6	90,8	92,1	96,3	42,5	43,5	63,8	70,2	54,4	70,5	80,2	89,3
Índice de volume de serviços total	87,7	89,6	92,3	90,3	76,1	79,4	86,4	87,3	87,8	94,0	94,8	98,8
Produção Física Industrial	87,3	86,5	87,5	86,5	71,9	82,3	89,5	90,1	86,9	85,7	84,3	86,6

Notas: ⁽¹⁾ Valores constantes relativos a janeiro de 2022 (IPCA) dados da PNAD-C, IBGE, relativa à fev./2022, totalizados por trimestre. Para massa salarial, utilizam-se os valores habitualmente recebidos para todos os ocupados, em todos os trabalhos, conforme publicação da PNAD-C relativa a fevereiro de 2022. ⁽²⁾ Índices de pesquisas econômicas do IBGE (volume de vendas no comércio varejista ampliado; PMC-IBGE; volume de serviços prestados às famílias e Índice de volume de serviços PMS-IBGE e Índice de Produção Física Industrial; PMI-IBGE).

Fonte: IBGE

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Quando no 2º trimestre de 2020, a massa salarial caiu de R\$ 250 bilhões para R\$ 235 bilhões, os indicadores de serviços às famílias despencaram para menos da metade do valor em que se encontravam no trimestre anterior – esse índice se recuperou lentamente em 2020 a partir da distribuição dos benefícios emergenciais. Em menor grau, igualmente diminuíram os indicadores do comércio, de volume dos serviços total e da produção industrial. A Tabela 24 permite acompanhar a massa de rendimentos de todos os trabalhadores ocupados desde 2012.

Em 2020, a partir de abril, em valores constantes, a massa de rendimentos⁶⁷ foi sempre inferior em sua variação interanual, mês a mês inferior ao equivalente do ano anterior. Em julho de 2020, atingiu a sua menor posição, foi de R\$ 197 bilhões, 13,3% inferior, que em abril de 2019.

E, até abril de 2021, essa mesma tendência de queda foi mantida. Em todos os meses, os valores são ainda menores do que em 2020. Em janeiro, a queda foi de -11,1% e em abril, -3,7%, uma queda verificada sobre a base já reduzida pela crise de 2020.

67 IBGE. PNAD-C. Massa rendimento do trabalho, habitualmente recebido, todos os ocupados (valores reais). Valores constantes relativos a janeiro de 2022 (IPCA).

TABELA 24
MASSA DE RENDIMENTOS PARA TODOS OS OCUPADOS

	valores constantes, R\$ bilhões							%
	1ºT	2ºT	3ºT	4ºT	Média anual (*)	Soma anual (*)	Varição frente ano anterior	
2012	216,2	219,6	222,9	222,9	220,4	881,7		
2013	224,2	229,5	234,5	234,2	230,6	922,4	4,6	
2014	237,4	237,3	240,4	241,4	239,1	956,5	3,7	
2015	238,4	238,2	235,5	232,7	236,2	944,9	-1,2	
2016	229,4	227,0	227,0	229,7	228,3	913,0	-3,4	
2017	228,9	230,2	233,7	238,3	232,8	931,2	2,0	
2018	236,4	238,6	241,5	245,3	240,5	961,8	3,3	
2019	244,1	245,0	247,2	251,8	247,0	988,1	2,7	
2020	248,4	233,7	234,2	235,3	237,9	951,6	-3,7	
2021	233,0	232,6	232,4	231,1	232,3	929,1	-2,4	

Nota: Massa rendimento do trabalho, habitualmente recebido, todos os ocupados (valores constantes – IPCA, no original). Conforme publicação de fevereiro de 2022. Os dados da PNAD-C são trimestrais. A cada mês, a média móvel dos últimos três meses. Os valores de rendimento têm como referência o mês anterior ao da publicação. Em valores constantes relativos ao IPCA de jan./2022. (*) Em função do critério de média móvel trimestral e para evitar duplicidades, a média anual corresponde exclusivamente ao resultado dos trimestres indicados na tabela.

Fonte: IBGE PNAD-C. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

O Gráfico 2 permite visualizar o que ocorreu com o quantitativo das pessoas ocupadas e o somatório das remunerações recebidas, desde 2017.

O gráfico mostra o total descasamento entre ocupação e renda total. Com uma rede de proteção social oferecendo menos benefícios que o necessário, desde o fim do benefício emergencial de R\$ 600, as pessoas não possuíam escolhas. Tiveram que se ocupar em situações cada vez mais precárias, com menores rendas.

Em 2021, o benefício emergencial foi novamente instituído somente em meados de março (MP nº 1.039, de 2021), com benefícios de valor reduzido, previsto apenas para quatro parcelas e contido em um custo total anual de R\$ 44 bilhões⁶⁸, determinando um valor médio de R\$ 250, inferior ao do Benefício Residual que existia ao final de 2020 (R\$ 300).

Em um cenário tão ou mais adverso do que em 2020, se somam, além da crise sanitária, benefícios menores em meio ao aumento do desemprego e uma inflação que penalizou ainda mais as faixas de menores rendas. A ausência de benefícios compensatórios condizentes com a necessidade e a redução da renda do trabalho determinaram nova queda dos indicadores econômicos no começo de 2021. A recuperação da economia do ano foi em ritmo inferior e não seguiu superou todas as perdas em relação a 2019.

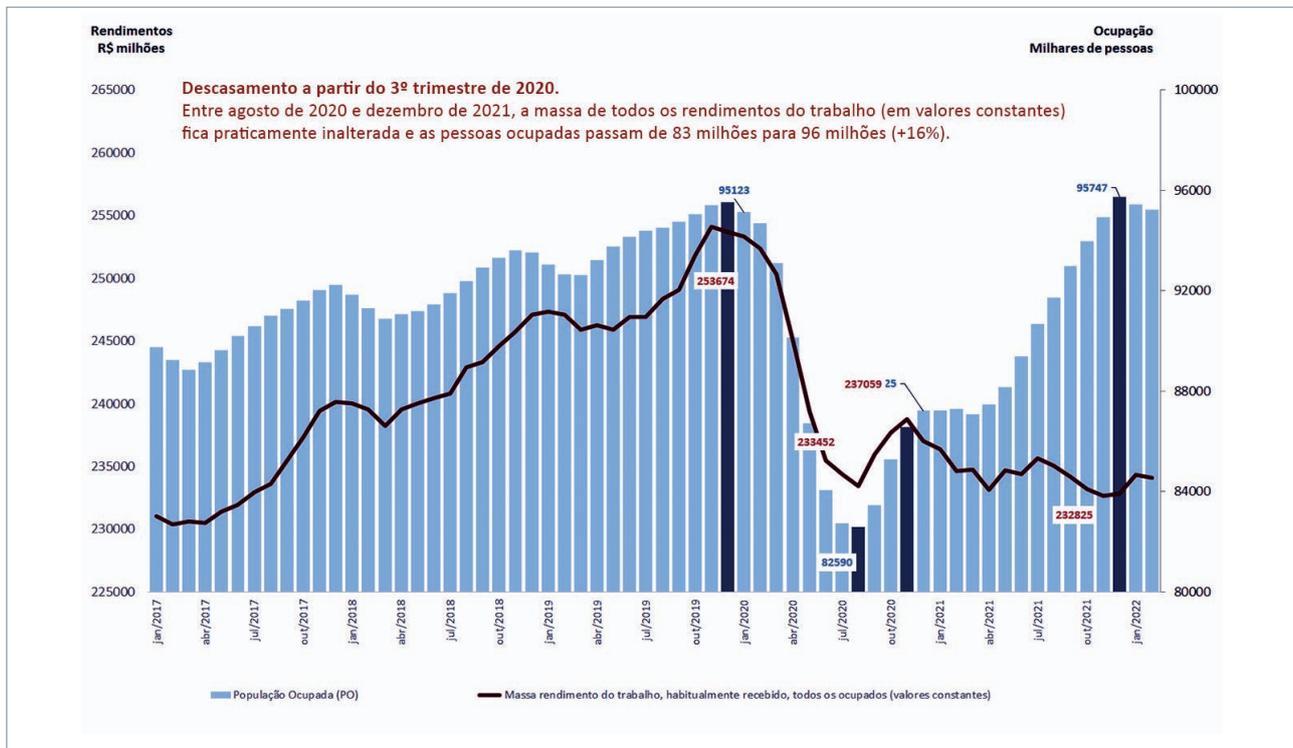
Outro fator que contribuiu para diminuir a renda efetiva das famílias foi a inflação sobre o preço dos alimentos. Segundo o IPEA⁶⁹, em 2020, a alta dos preços para os segmentos de renda mais baixa acumulou 6,2%, superando os índices de reajuste do salário mínimo, de 5,5%. Para os mais ricos, os preços apresentaram um comportamento muito mais afável, subindo apenas 2,4%. Para os mais pobres pesou a alta dos

68 Os valores, em média, foram de R\$ 250, com valor mínimo de R\$ 175 e máximo de R\$ 375, para o exclusivo caso de mulher provedora de família monoparental. A MP 1.039 sequer foi votada. O governo optou pela perda de eficácia para impedir que fosse alterada durante a tramitação no Congresso.

69 Carta de Conjuntura, disponível em <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/tag/inflacao-por-faixa-de-renda/>

alimentos, puxada pela alta das commodities e pela taxa cambial. Em dezembro de 2021, o Instituto⁷⁰ enumerou diversos itens que contribuíram para o elevado índice de inflação do exercício, onde se destacaram alimentos (+13,3%), preços administrados, que inclui energia, combustíveis, gás (+14,2%)⁷¹.

GRÁFICO 2
O QUANTITATIVO DAS PESSOAS OCUPADAS E A MASSA DE RENDIMENTOS DO TRABALHO



Nota: Em destaque os valores de população ocupada e a massa de rendimento do trabalho para os meses de dezembro de 2019, agosto e dezembro de 2020 e dezembro de 2021

Fonte: PNAD-C, IBGE; dados da PNAD-C de fevereiro de 2022.

Org: ANFIP e Fundação ANFIP.

O acompanhamento das remunerações pelo trabalho merece atenção especial para a análise das contribuições previdenciárias, embora não sejam o fato gerador exclusivo dessas contribuições. Os empregados com carteira assinada são minoria. De um total de 86 milhões de trabalhadores ocupados, há apenas 31 milhões de empregados do setor privado com carteira assinada. Para os empregados formalizados, a remuneração influencia diretamente nas contribuições, já para os trabalhadores ocupados por conta própria, a renda do trabalho é fundamental para viabilizar as contribuições.

O empregado no setor privado com carteira assinada é uma parcela muito importante dos segurados da Previdência Social. Em 2012, início da PNAD-C, eles representavam 79% dos trabalhadores do setor privado filiados ao RGPS. Em 2021, essa proporção caiu para 71%. Isso significa que há uma parcela cres-

70 IPEA. Nota de Conjuntura 53, 4º Trimestre de 2021.

71 Dados em doze meses terminados em outubro de 2021

cente de trabalhadores ocupados no setor privado, com outras formas de contratação, que também estejam filiados à Previdência. Mas, são acessos com baixa contribuição, com diminuta frequência contributiva que os afasta dos benefícios.

Até para esses trabalhadores do setor privado com carteira assinada, o mercado de trabalho tem imposto menores rendimentos. No último trimestre de 2021, a renda média habitual desse segmento em valores reais foi de R\$ 2.368. Trata-se do menor valor para toda a série histórica da PNAD-C (desde 2012). Ao final de 2018, era de R\$ 2.439. A queda em relação ao final de 2020 foi de 8,5%.

3.2. As renúncias previdenciárias

A análise das renúncias do RGPS é igualmente importante para o acompanhamento das contas previdenciárias. Não apenas pelo volume dos valores envolvidos, mas porque as mesmas decisões políticas determinam cortes em direitos dos trabalhadores sob a alegação de déficit e aprovam e renovam menores encargos para as empresas⁷².

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

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

Fruto dessas transformações na legislação do Simples, o quantitativo de empresas enquadradas no sistema e a renúncia têm crescido. Os números contidos na Tabela 25 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 150%, em relação a 2010. Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas microempresas, mas a transferências de empresas de outros regimes de tributação que passam a poder optar pelo Simples, naturalmente em função de menores encargos tributários. Em 2016 e 2018, esse crescimento foi menor, muito em razão da crise e do fechamento de diversos desses empreendimentos. Mesmo assim, no biênio, aderiram 2 milhões de empresas, e ao final de 2018, havia 13 milhões de optantes do Simples. Em 2019, em função da permissão para reingresso no sistema de empresas antes inadimplentes, a quantidade de optantes aumentou significativamente. Ao final do exercício havia 15 milhões dessas opções, um aumento de 13,8% em relação a 2018. Em 2020, o quantitativo de empresas optantes aumentou. Ao final do exercício somavam 17 milhões, mais de 14,6% em relação a 2019.

A expansão dos critérios do Simples, a nova legislação sobre terceirização e quarteirização de mão de obra e a abertura indiscriminada para contratação direta de trabalhadores sob a forma de pessoas jurí-

72 Em 2020, em função da crise houver o efeito da postergação do recolhimento dessas contribuições.

dicas estão diminuindo a contribuição sobre a folha de pagamentos em relação ao conjunto das receitas patronais para a Previdência Social.

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

O quantitativo de empresas do Simples e os enquadramentos como MEI, a arrecadação desses segmentos e, em relação ao MEI, o seu grau de inadimplência estão mostrados na Tabela 25.

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

	milhares		Valores correntes, R\$ milhões		valores constantes, R\$ milhões		%		
	Quantidade empresas	% em relação ao ano anterior	Arrecadação de receitas federais	Arrecadação de receitas federais	% em relação ao ano anterior	Micro Empreendedor Individual			
						Optantes	Adimplentes	%	
2010	4.340		26.698	51.125		760			
2011	5.631	29,7	31.916	57.385	12,2	1.636			
2012	7.075	25,6	35.258	59.897	4,4	2.624			
2013	8.236	16,4	41.415	66.430	10,9	3.601			
2014	9.513	15,5	47.342	71.365	7,4	4.578			
2015	10.661	12,1	53.170	72.421	1,5	5.590			
2016	11.588	8,7	54.446	69.772	-3,7	6.538			
2017	12.706	9,6	58.461	72.772	4,3	6.732			
2018	12.764	0,5	74.074	88.878	22,1	7.739	4.210	54,4	
2019	14.526	13,8	80.691	92.820	4,4	9.430	5.047	53,5	
2020	16.644	14,6	82.201	90.470	-2,5	11.317	6.141	54,3	
2021	19.256	15,7	98.179	98.179	8,5	13.285	7.654	57,6	

Fonte: RFB. Estatísticas do Simples Nacional

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Desde 2019, a quantidade de empresas optantes cresceu de 13 milhões para 19 milhões (+50,9%), mas a arrecadação aumentou apenas de R\$ 74 bilhões para R\$ 98 bilhões (+32,5%). E em termos reais, apenas 10,4%. 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.

Os altos índices de inadimplência do MEI devem ser observados não sob a ótica da receita, mas principalmente da cobertura previdenciária. Tendo a média de 46% de inadimplência, esses trabalhadores terão muitas dificuldades para acesso aos seus direitos previdenciários, especialmente depois da Reforma da Previdência.

Em relação ao Simples, há um aumento permanente da quantidade de empresas optantes, inclusive prestadoras de serviços a outras empresas. Em consequência, diante das inúmeras facilidades e incentivos concedidos pela reforma trabalhista, inclusive quanto a terceirização integral da mão de obra, há diminuição da contratação direta pelas grandes empresas. Aumentam assim, as renúncias previdenciárias associadas ao sistema. E, com o mesmo efeito, a reforma trabalhista, como discutido anteriormente, expandiu em muito as possibilidades de contratação de trabalhadores transformados em pessoas jurídicas – como o microempreendedor individual ou titular de empresa individual.

Outra renúncia importante é a relacionada à desoneração da folha de pagamentos, renovada em 2020, com a derrubada do veto presidencial⁷³. Embora a sua forma atual seja discutível, essa desoneração, diferentemente das demais renúncias, não causa prejuízos ao financiamento do RGPS, porque há previsão expressa de cobertura pelo Tesouro dos valores envolvidos⁷⁴. A justificativa para essa desoneração foi reduzir os encargos da folha de pagamentos para as empresas que enfrentavam concorrência conjuntural em função da relação cambial.

A partir de 2014, foi transformada em definitiva e a sua aplicação, generalizada pelos mais diversos segmentos da economia. Em função dos altos níveis de renúncia envolvidos, em 2015, foi editada a MP 669, para ampliar as alíquotas da contribuição patronal sobre o faturamento⁷⁵. Mas, essa MP não avançou e foi revogada pela MP 671. Em substituição, o governo enviou um projeto de lei⁷⁶, convertido na Lei nº 13.161, de 2015. A desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3%. Para a indústria, havia empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1%.

Em 2017, o governo buscou reduzir mais uma vez essas renúncias. E editou a MP nº 774, que reordenava a contribuição previdenciária sobre o faturamento bruto, excluindo diversos segmentos dessa modalidade tributária e os devolvendo para a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos. Diante das mais diversas pressões do setor empresarial, de repercussões no Congresso e da incapacidade de fazer tramitar a MP, foi revogada pela MP nº 794, quando iria perder a sua eficácia por não ter sido aprovada. E, de novo, a matéria voltou a tramitar sob a forma de projeto de lei⁷⁷, sendo modificada e aprovada em 2018, sob a forma da Lei nº 13.670, entrando em vigor no mesmo exercício. O governo⁷⁸ esperava um aumento de arrecadação com as mudanças de R\$ 4,8 bilhões, em 2017 e de R\$ 13 bilhões, a partir de 2018.

73 Veto 26/20 - Lei nº 14.020 oriunda da MP 936/2020.

74 Legalmente, essa renúncia não deveria ser responsável por nenhuma perda de arrecadação. Instituída pela Lei nº 12.546, de 2011, substituiu contribuições patronais previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos, por uma alíquota calculada sobre a receita bruta ajustada. Essa legislação foi profundamente alterada ao longo dos últimos anos. A sua versão atual é determinada pela Lei nº 13.670, de 2018

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

76 PL nº 863/2015

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

78 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.

Pelo menos dois pontos podem ser ressaltados: 1) o governo não alcançou o seu objetivo de diminuir essas renúncias ao longo de 2017; 2) os efeitos da mudança da legislação ao longo de 2018 foram questionados judicialmente, porque o regime é anual. Todavia, em relação ao ressarcimento do Tesouro dos valores envolvidos na renúncia, o governo agiu como se houvesse obtido a reversão pretendida: reduziu os repasses em 2017⁷⁹.

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

Desonerar a folha é uma antiga reivindicação dos mais diversos segmentos econômicos e também dos trabalhadores. Significa reduzir o custo do trabalho sem reduzir os salários. Além dos impostos e contribuições sociais, há muitas outras parcelas calculadas sobre a folha de pagamentos. Somente as parcelas (contribuições para fiscais) para o Sistema S somaram, em 2019, segundo a Receita Federal, R\$ 22 bilhões⁸⁰.

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

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

Em 2021, as renúncias do Simples deixaram de ser consideradas enquanto tal. E, nos termos da MP nº 1.093, de 2021, as renúncias previdenciárias são adicionadas às receitas previdenciárias para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime. Portanto, ao desconsiderar o Simples, agrava-se o equilíbrio do RGPS.

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

80 Conforme Exposição de Motivos da MP 932/2020

3.3. A recuperação do país exige mais e melhores ocupações e empregos

O retrato contido na RAIS (de 2020) já demonstra os graves efeitos da reforma trabalhista sobre o mercado de trabalho no primeiro ano da pandemia.

O conjunto dos trabalhadores ocupados ao final de cada exercício diminuiu em 2020, ficando abaixo dos valores de 2018. Mas, principalmente mostram a precarização das relações formais e da remuneração. Se o total de contratos celetistas ficou praticamente estável, os contratos por prazo indeterminado diminuíram e os a prazo determinado aumentaram, 92%. Também os contratos intermitentes aumentaram 223% e os de tempo parcial, 109%.

Em relação à jornada semanal, cresceram as contratações de até 12 horas (13,4%), as de 13 a 15 horas (270,6%) e as de 41 a 44 horas, reduziram 5,1%.

Em relação à remuneração média em salários mínimos, o quantitativo de trabalhadores que ganham menos de 0,5 salário mínimo totalizava ao final de 2021 402 mil, 53,9% acima do verificado em 2018. E de 0,51 a 1 salário mínimo, passaram nesse triênio de 1,9 milhão para 4,0 milhão, um aumento de 108%. Ou seja, os que recebiam menos de um salário mínimo passaram de 2,2 milhões para 4,4 milhões. Como mostram os dados da Tabela 26.

O número de trabalhadores com jornadas semanais inferiores a 15 horas passou de 657 mil para 926 mil (+40,9%), essa é a expressão da precarização e subutilização da força de trabalho. Dobrar o quantitativo de trabalhadores que percebem menos de um salário mínimo em um período em que não houve aumentos reais para o salário mínimo expressa a superexploração do trabalho, o tamanho da precarização e da queda da renda.

Verificar todas essas informações em um período em que o total de contratos celetistas não se alterou retrata a falácia da reforma trabalhista⁸¹, que dizia que os direitos impediam os empregos. A reforma extinguiu e flexibilizou direitos, buscou inibir a associação classista, mas não gerou empregos.

E, igualmente nocivo, contribuiu para precarizar as contas da Previdência Social. O texto final foi uma síntese de pretensões do setor empresarial. Legalizou e regrou várias formas de contratação para reduzir os custos para as empresas a partir da supressão de direitos e garantias dos trabalhadores. Facilitou as demissões e diminuiu as garantias de quitação dos débitos trabalhistas. Não bastasse isso, alterou diversas disposições que, direta ou indiretamente, atuavam na proteção da saúde do trabalhador. A legislação criada pela reforma, além de desconstruir direitos legalmente estabelecidos, promoveu alterações que visaram desconstruir acordados e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de um amplo conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

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

TABELA 26
INFORMAÇÕES SELECIONADAS DA RAIS

	milhares			%
	2018	2019	2020	"% 2020-2018"
Empregado ao final do exercício	46.631	46.716	46.236	-0,8
Demitido ao longo do exercício	19.584	19.951	19.685	0,5
Vínculo da reforma trabalhista				
Intermitente	62	155	200	223,5
Parcial	175	409	367	109,2
Tipo de vínculo				
Celetista	36.694	36.892	36.638	-0,2
Celetista Prazo Indet.*	36.272	36.254	35.826	-1,2
Celetista Prazo Det.*	422	638	812	92,4
Estatutário	8.827	8.548	8.333	-5,6
Estatutário	6.440	6.127	6.170	-4,2
Estatutário RGPS	1.183	1.197	1.188	0,4
Estatutário não efetivo	1.204	1.224	975	-19,0
Outros	1.110	1.277	1.266	14,0
Aprendiz	432	476	372	-13,8
Contrato Lei Municipal	204	222	193	-5,2
Temporário	165	184	276	67,6
Contrato Lei Estadual	125	146	174	38,9
Contrato Prazo Determinado	79	147	148	88,6
Avulso	56	49	47	-16,5
Contrato TMP Determinado	33	33	37	11,5
Diretor	17	20	19	8,1
Faixa horas contratuais semanais				
Até 12 horas	587	569	665	13,4
13 a 15 horas	70	72	260	270,6
16 a 20 horas	1.339	1.396	1.390	3,8
21 a 30 horas	3.221	3.130	3.293	2,3
31 a 40 horas	10.614	10.850	10.814	1,9
41 a 44 horas	30.801	30.141	29.237	-5,1
Remuneração média em salários mínimos				
Até 0,50	261	281	402	53,9
0,51 a 1,00	1.919	2.050	3.985	107,7
1,01 a 1,50	13.681	13.450	13.108	-4,2
1,51 a 2,00	9.661	9.475	8.463	-12,4
2,01 a 3,00	8.476	8.273	7.560	-10,8
3,01 a 4,00	3.897	3.751	3.521	-9,6
4,01 a 5,00	2.185	2.098	2.027	-7,2
5,01 a 7,00	2.334	2.254	2.145	-8,1
7,01 a 10,00	1.537	1.480	1.424	-7,4
10,01 a 15,00	1.047	979	948	-9,4
15,01 a 20,00	423	410	399	-5,7
Mais de 20,00	457	450	410	-10,3

Fonte: Bases Estatísticas RAIS. Para os valores de ano, o último republicado com retificações

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Na Inglaterra, esse contrato é denominado *zero hours contracts*, ou “contratos de zero horas”, uma denominação bem mais realista e mais transparente, porque não há qualquer compromisso da empresa em ocupar e pagar o trabalhador. Previsto na legislação inglesa desde 2000, tinha uso residual até 2012 (0,8%), mas com a longa duração da crise, em 2013, passou a representar 1,9% dos contratos⁸², mais do que dobrando (de 252 mil contratos para 585 mil contratos). Ao final de 2019, era quase um milhão de contratos (3% da força de trabalho), 68% em contratos de tempo parcial. Lá há uma grande preocupação com a expansão desse modelo de contratações. As estatísticas permitem comparar a expansão trimestral, desses contratos, por idade, gênero, profissões, nacionalidade do trabalhador, setor da economia, carga horária, remuneração horária, entre outros.

No Brasil, em apenas dois anos, o uso desses contratos já se destacou. Em 2018, segundo o Caged⁸³, o saldo de contratações e demissões de trabalhadores em contrato intermitente foi de 50 mil. Mais de 10% do saldo total de contratações, que foi de 421 mil. Em 2019, o saldo dos contatos intermitentes cresceu para 86 mil, 71% a mais. Com esses números, a proporção entre o saldo dessas contratações precárias, praticamente sem direitos, frente o saldo total atingiu a marca de 15% dos 560 mil do conjunto de contratações e demissões do ano. O crescimento desses contratos no Brasil é uma verdadeira avalanche, capaz de desestruturar rapidamente o mercado de trabalho, a renda do trabalho e até mesmo a cobertura previdenciária.

Outra medida da reforma criou o desligamento por acordo. Essas demissões promovem rescisões onde o conjunto dos direitos trabalhistas pode ser negociado, o que significa que não há pagamento integral, porque o demitido tem sempre que optar entre receber algo imediatamente ou aguardar o resultado de uma justiça trabalhista, com menores encargos para a empresa e com menos direitos para o trabalhador, inclusive quanto a sua contribuição previdenciária. Nessa modalidade, em 2018, foram realizados 164 mil desligamentos decorrentes de acordo entre empregador e empregado. Em 2019, houve 221 mil dessas demissões, e, em 2020, 163 mil. Nesse triênio são 547 milhões de contratos rescindidos por essa inovação, realidade sem apoio sindical, do Ministério Público do Trabalho ou da justiça trabalhista.

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

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

82 Office for Nacional Statistic (UK)

83 Para consulta a contratos intermitentes, o Novo Caged não permite acesso aos dados relativos aos novos contratos de precarização trabalhista apresentados fora do prazo. Assim são utilizados os dados anuais apresentados nos respectivos meses de dezembro. Por não permitir acesso discriminado aos dados do Caged, pela chamada “modernização trabalhista”, não é possível uma totalização integral, porque em nenhum momento estarão listadas as declarações fora do prazo relativas ao exercício anterior. Essa pesquisa e essas informações eram disponibilizadas no sistema anterior do Caged.

Os dados do avanço das novas formas de contratação estão mostrados na Tabela 28. A tabela demonstra os avanços das contratações intermitentes e as com regime parcial de trabalho.

TABELA 27
CONTRAÇÕES E DESLIGAMENTOS MEDIANTE INSTRUMENTOS
DA REFORMA TRABALHISTA

		milhares	
		2020	2021
Total	Admissão	15.986	20.700
	Demissão	16.150	17.969
	Saldo	-163	2.731
Trabalho Intermitente	Admissão	194	270
	Demissão	122	179
	Saldo	72	91
Trabalho Parcial	Admissão	168	235
	Demissão	184	199
	Saldo	-17	36
Aprendiz	Admissão	292	470
	Demissão	384	382
	Saldo	-92	89

Nota: O Novo Caged somente apresenta os dados a partir de 2020. Para informações anteriores sobre Contratos Intermitentes Contratos por Tempo Parcial ver a Tabela 26, com os dados da RAIS

Fonte: Novo Caged. Ministério da Economia

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP

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

Nesse contexto, o contrato de trabalho por tempo indeterminado, base da relação previdenciária dos trabalhadores, tem seus dias contados. A Reforma da Previdência (EC nº 103, de 2019) determina que não será computada a contribuição mensal inferior a relativa a um salário mínimo. Para ser computado como salário de contribuição, o valor mensal deve ser complementado pelo segurado. Nessas condições, são penalizados a imensa maioria dos trabalhadores que cumprem jornadas parciais, já que é notório que esses contratos estão relacionados a ocupações precárias e de baixa remuneração.

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 suplantar disposições presentes em convenções coletivas.

Foram também criadas formas declaratórias de quitação dos débitos trabalhistas. Há formas individualizadas, sem o apoio sindical, e que são efetivadas ainda durante a relação de trabalho, quando o trabalhador

ainda está sob o jugo de uma subordinação e a ameaça do desemprego passa a ser instrumento de coação para que desista de todas as suas pretensões de recuperar seus eventuais direitos. Até mesmo ao participar de planos de demissão voluntária ou incentivada, perderá o direito de pleitear débitos porventura existentes em sua relação de trabalho com a empresa.

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

Com esses dispositivos, a emenda da reforma previdenciária convalida efeitos da reforma trabalhista, especialmente nos itens relacionados à Previdência Social. Antes, subtraem direitos presentes e futuros. Pelo texto, até os trabalhadores empregados, mesmo com vários empregos de tempo parcial, podem não somar ao final do mês uma remuneração pelo menos igual ao salário mínimo, e não computarem integralmente esse período para fins previdenciários.

Trata-se de um nefasto resultado para a qualidade de vida dos trabalhadores e de suas famílias. Fosse essa hipótese apenas representativa de casos isolados não mereceria ser incorporado à Constituição. Esse é o novo modelo legal de exclusão de direitos trabalhistas (inclusive a um salário mínimo mensal e aos benefícios previdenciários). O que era apenas uma hipótese pode vir a ser, com garantia constitucional, um resultado bastante recorrente do mercado de trabalho. Vale dizer que não considerar uma contribuição compulsória (porque imposta legalmente ao trabalhador) resulta em um confisco de todas as contribuições insuficientes – seja pelo efeito mês de contribuição, seja, no limite, da própria contribuição. Pelo texto constitucional, ou o trabalhador realiza um esforço adicional para complementar a contribuição às suas expensas - algo impensável para quem sequer ganhou o equivalente ao mínimo - ou deve aglutinar vários meses reduzindo-os a apenas um, afastando-se do seu direito à aposentadoria. Da forma como votado na reforma previdenciária, poderão ser estabelecidos valores mínimos de contribuição para todas as categorias de segurados, inclusive os rurais.

3.4. A arrecadação das contribuições previdenciárias

O ritmo lento de recuperação da economia ocorrido no triênio que se sucedeu a 2016 foi interrompido pela crise de 2020. Se antes, o desarranjo do mercado de trabalho não permitia vislumbrar no curto prazo solução para os problemas da Previdência Social, posto que não equacionava a crise do emprego formal, base do financiamento do RGPS, nem a formalização das empresas, vigoraram políticas favorecendo a terceirização e a informalidade. Vários instrumentos legais foram adotados nesse sentido: a reforma trabalhista e seus complementos, como a carteira verde-amarela; a redução da fiscalização do trabalho; a desarticulação das entidades sindicais e dos acordos de negociações coletivas; mudanças nos processos de rescisões trabalhistas; a dificuldade de acesso à Justiça do Trabalho; dentre outros. Esse cenário e esses horizontes determinam as receitas de contribuições previdenciárias.

A Tabela 28 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005. Até

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

TABELA 28
ARRECADAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuição dos segurados	69.230	69.367						
contribuinte assalariado	60.698	60.232						
contribuinte individual	6.977	7.487						
contribuinte facultativo	1.548	1.640						
segurado especial	7	8						
Contribuição patronal	204.329	215.232						
empresas - assalariados	106.664	110.056						
empresas - Simples	29.517	32.010						
empresas - sobre faturamento	18.530	18.194						
entidades e órgãos públicos	28.073	31.391	314.539	334.695	335.062	338.401	339.189	341.325
entidades filantrópicas	3.054	3.259						
espetáculos desportivos	119	145						
empregadores domésticos	2.986	2.360						
SAT	15.387	17.817						
Contribuição - outras	90.892	70.234						
empresas - subrogação	23.374	21.921						
reclamações trabalhistas	2.514	2.519						
depósitos judiciais	1.094	919						
produção rural	3.540	3.814						
compensação pela desoneração	18.052	25.407	17.593	13.901	13.535	10.195	9.407	7.271
comp. p/ desoneração não repassada	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Outras ⁽¹⁾	28.844	13.373	26.005	26.189	42.586	64.735	56.176	113.648
Soma	364.452	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244
% PIB	6,31	5,92	5,71	5,69	5,59	5,58	5,43	5,33

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

Fonte: SIGA Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Entre 2016 e 2018, a redução do plano de contas da União unificou quase todas as formas de contribuição, seja do segurado, seja das empresas. Os dados apenas distinguem as parcelas relativas a multas, juros, recuperação de benefícios etc. Todos os demais itens foram agrupados, perdendo-se uma memória histórica

importante para o acompanhamento das contas de receitas da Previdência Social⁸⁴. Para 2019, o plano de contas apresenta dados um pouco mais desagregados, mas a nova não é compatível com a série histórica.

Nessas condições adversas do mercado de trabalho e da economia em geral, a receita previdenciária em 2018 arrecadou R\$ 391 bilhões. Em 2019, cresceu para R\$ 413 bilhões e em 2020, caiu para R\$ 405 bilhões. Em 2021, ela foi de R\$ 462 bilhões, 14% acima do ano anterior.

Um dado relevante apontado pela Tabela 28⁸⁵ é a queda da arrecadação da contribuição previdenciária em relação ao PIB. Nos últimos quatro anos, essa proporção tem se mantido na casa dos 5,6%. Em 2020, esse percentual chegou a 5,4%. Em 2021, apesar do aumento proporcional da contribuição previdenciária, ela manteve o ritmo de queda em relação ao PIB, chegando à marca de 5,3%. A pior marca desde 2009, ano que se sucedeu à crise de 2008.

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

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

85 Para melhor compreensão dos dados da Tabela 35, 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.

4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2021, as despesas com benefícios, serviços e ações da Seguridade Social foram executadas em um ambiente onde predominaram cinco grandes delimitadores:

1. a epidemia da Covid, que se agravou no começo de 2021, e cedeu com o avanço da vacinação;
2. a persistência de um quadro econômico que mantém altos níveis de desemprego e de subemprego, e faz crescer os quantitativos de pobreza e de extremamente pobres, que aumenta a demanda por benefícios e serviços da Seguridade Social;
3. as limitações fiscais do teto de gastos (EC nº 95) que acumulam os seus efeitos desde 2017; e de opções políticas que limitaram os benefícios assistenciais em plena crise sanitária, social e econômica
4. os já visíveis reflexos das mudanças nas diversas políticas de concessão de benefícios decorrentes da Reforma da Previdência e Trabalhista;
5. uma operação de desmonte dos direitos sociais, com mudanças constitucionais, legais e infralegais nos sistemas de cobertura dos serviços de saúde, previdência e assistência social que resultaram em redução de gastos, com perdas na qualidade e na diminuição da resolutividade dos serviços prestados.

Todas essas variáveis influenciaram receitas e despesas da Seguridade Social e, neste Capítulo, serão analisadas as repercussões sobre essas despesas.

4.1. A Covid no biênio 2020 e 2021

A pandemia da Covid-19 assola o país e o mundo desde 2020. São graves as repercussões sociais, sanitárias e consequentes reflexos econômicos que acompanham os seus diversos ciclos e suas variantes.

Em 2020, o SUS passou por dificuldades. Uma doença desconhecida, à época sem vacinas ou remédios para combater o vírus. No Brasil, em fevereiro, daquele ano, ocorreram os dois primeiros casos. No mês seguinte, o país já contava com 201 mortos e 5,7 mil novos casos. Foi um começo em escala geométrica.

Em abril, 5,8 mil mortos e 81 mil novos casos. Em maio, 23 mil mortes e 429 mil novos casos. Ao final do primeiro semestre, o Brasil totalizou 60 mil mortes e 1,4 milhão de casos. Nesse período, o país totalizou 28,0 mortos para cada 100 mil habitantes. No mundo, essas taxas eram bem inferiores, 6,8; quase a quarta parte⁸⁶. A Tabela 29 apresenta a evolução de casos e óbitos relacionados à Covid para o Brasil e o mundo.

TABELA 29
MORTES E CASOS DE COVID-19 NO BRASIL E NO MUNDO

Ano	Trimestre	Brasil			Mundo		
		Mortos	Casos	Óbitos por 100 mil habitantes	Mortos	Casos	Óbitos por 100 mil habitantes
2020	1	201	5.717	0,1	44.842	878.251	0,6
	2	59.393	1.396.324	27,9	492.862	9.653.657	6,8
	3	84.358	3.408.894	67,3	524.983	23.567.222	13,5
	4	50.997	2.865.038	91,1	814.541	48.969.983	23,9
	Soma	194.949	7.675.973	91,1	1.877.228	83.069.113	23,9
2021	1	126.566	5.072.774	150,3	1.028.739	45.675.883	37,0
	2	196.551	5.808.394	242,2	1.029.567	53.696.146	50,2
	3	78.683	2.869.932	279,0	826.157	51.566.648	60,8
	4	22.307	860.448	289,4	654.379	54.376.496	69,1
	Soma	424.107	14.611.548	289,4	3.538.842	205.315.173	69,1
2022	1*	30.277	6.500.099	303,6	515.962	147.548.867	75,6
	Soma	30.277	6.500.099	303,6	515.962	147.548.867	75,6
Acumulado *		649.333	28.787.620	303,6	5.932.032	435.933.153	75,6

Nota: (*) Apenas os dados de janeiro e fevereiro de 2022. O quantitativo de mortos por 100 mil habitantes refere ao valor acumulado até o final de cada período.

Fonte: Para o Brasil, dados do Min. da Saúde (covid.saude.gov.br). Para os dados mundiais, Oxford University (<https://ourworldindata.org>). Para ambos, extração em 15 de março de 2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Nem essa disparidade entre as taxas de óbitos verificadas no Brasil e no Mundo foi capaz de harmonizar o comportamento governamental. Tanto em âmbito federal, quanto em diversos estados e municípios, havia uma negação reiterada da gravidade da pandemia, a recusa de adoção de medidas profiláticas, como testagem, adoção de medidas de isolamento social e de uso de máscaras e outras formas não farmacológicas de prevenção da doença.

Titular de um invejável sistema público de saúde, universalizado, capaz de atender da atenção básica aos procedimentos mais especializados, o Brasil poderia ter apurado melhores resultados no combate à pandemia. Em meados de março de 2022⁸⁷, o país já acumulava 657 mil mortes, com uma proporção de 307 óbitos por 100 mil habitantes.

Entre os quatorze países mais populosos (com mais de 100 milhões de habitantes), esse foi o pior resultado, seguido pelos EUA, com 292, e México, com 247. No acumulado de todo o mundo, houve 77 mortos para cada 100 mil habitantes. O Brasil tem 2,7% da população mundial, mas acumulou 10,8% das

86 Dados brasileiros são do Ministério da Saúde; mundiais da Oxford University (<https://ourworldindata.org>).

87 Dados da Oxford University (<https://ourworldindata.org>), extração em 20/03/2021, com dados acumulados até 19/03/2021

mortes em todo o mundo. Entre esses países, em apenas quatro deles, essa proporção de mortes superou a respectiva proporção populacional.

Entre os países com população entre 50 milhões e 100 milhões, os piores resultados estão com a Colômbia (272), Itália (261) e Reino Unido (240). Infelizmente, conforme detalhado a seguir, o Brasil superou a todos nessa tragédia.

A Tabela 30 apresenta esses dados mundiais da Covid.

TABELA 30
CASOS DE COVID E MORTES NOS PAÍSES MAIS POPULOSOS

Faixa Populacional	País	Total casos	Total mortes	% população	% mortes	Mortes por 100 mil hab
+ 100 milhões habitantes	Brasil	29.624.435	657.389	2,717	10,822	307,201
	Estados Unidos	79.728.165	971.087	4,228	15,986	291,692
	México	5.629.814	321.931	1,654	5,300	247,141
	Rússia	17.297.181	356.812	1,853	5,874	244,539
	Indonésia	5.956.561	153.599	3,509	2,529	55,579
	Filipinas	3.673.717	58.023	1,410	0,955	52,251
	Índia	43.007.841	516.479	17,694	8,502	37,066
	Egito	495.373	24.277	1,324	0,400	23,285
	Japão	6.060.771	27.056	1,601	0,445	21,464
	Bangladesh	1.950.527	29.114	2,112	0,479	17,507
	Paquistão	1.521.888	30.329	2,860	0,499	13,468
	Etiópia	469.441	7.489	1,497	0,123	6,353
	Nigéria	255.103	3.142	2,684	0,052	1,486
	China	130.199	4.638	18,339	0,076	0,321
entre 50 milhões e 100 milhões habitantes	Colômbia	6.080.589	139.434	0,651	2,295	271,982
	Itália	13.800.179	157.692	0,767	2,596	261,220
	Reino Unido	20.154.286	163.658	0,866	2,694	239,943
	França	24.108.645	140.972	0,856	2,321	209,089
	África do Sul	3.703.329	99.879	0,762	1,644	166,349
	Irã	7.139.217	139.550	1,080	2,297	164,121
	Alemanha	18.717.682	126.920	1,065	2,089	151,275
	Turquia	14.680.836	97.182	1,080	1,600	114,274
	Vietnam	7.791.841	41.817	1,247	0,688	42,597
	Myanmar	608.763	19.423	0,696	0,320	35,440
	Tailândia	3.353.969	24.246	0,888	0,399	34,662
	Coreia do Sul	9.373.646	12.428	0,651	0,205	24,224
	Kenya	323.272	5.647	0,698	0,093	10,270
	Congo	86.461	1.335	1,173	0,022	1,445
Tanzânia	33.773	800	0,781	0,013	1,301	
7,9 bilhões	Total mundial	469.713.452	6.074.560			77,138

Nota: Dados acumulados até 19 de março de 2022. Em destaque, os países em que a quantidade de mortes por 100 mil habitantes supera a média mundial.

Fonte: Oxford University (<https://ourworldindata.org>). Extração em 20 de março de 2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O Brasil superou a média de diversos países, mas poderia ter apresentado um número menor de mortos pela Covid. O estudo apontou que, seguidas as medidas adotadas em Belo Horizonte (preventivas e de estruturação do SUS), o país teria evitado 300 mil mortes!

Em outubro de 2021, estudos realizados pela Imperial College (Londres)⁸⁸, com participação de pesquisadores brasileiros, apontou que metade das mortes de pacientes hospitalizados pela Covid no Brasil poderiam ter sido evitadas minimizando os choques no sistema de saúde. O estudo apontou instrumentos para que esse resultado, entre os principais fatores estariam a adoção de medidas concretas para diminuir a taxa de hospitalização, o aumento da vacinação e a adequação da estrutura do SUS para realizar com resolutividade o atendimento dos hospitalizados.

Diminuir a hospitalização, para evitar o colapso do SUS, exigia diminuir a velocidade de transmissão do vírus. Sem remédios que evitassem ou diminuíssem essa transmissão, teria sido importante a adoção sistemática de medidas profiláticas não farmacológicas, prescritas desde o início da pandemia, uso de máscaras, distanciamento social, medidas de higiene etc.

Outro estudo, retratado na Fiocruz, analisando a situação do Rio de Janeiro, chegou a resultados semelhantes. A vacinação e o isolamento poderiam ter evitado 380 mil hospitalizações e 66 mil mortes naquele estado⁸⁹.

Infelizmente, no Brasil e em outros países do mundo, o governo central e diversos governos regionais, menosprezaram essas diretrizes apostando em um equivocado conceito de imunidade de rebanho. Era equivocado do ponto de vista científico, dada a velocidade de surgimento de novas variantes, proporcionado exatamente pelo comportamento leniente em relação à transmissão do vírus. Com essas novas variantes, não raro havia a reinfecção – ou seja, a contaminação sequer gerava uma imunidade e impunha desnecessário sofrimento à população.

A situação apresentou-se também penosa, já que um alto percentual de pessoas contaminadas acabava hospitalizada e muitas vezes em proporções que levaram os sistemas de saúde ao caos, agravando ainda mais a taxa de mortalidade da Covid⁹⁰.

Ainda em 12 de outubro de 2020, o diretor-geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesu, alertou: “Nunca na história da saúde pública a imunidade coletiva foi usada como estratégia para responder a uma epidemia, muito menos a uma pandemia”. Uma ideia científica e eticamente errada e deixa “o caminho livre para um vírus perigoso, do qual não entendemos tudo”⁹¹.

A vacinação no Brasil foi uma resposta tardia, mas, ainda assim, muito importante para a minimização dos efeitos da Covid.

As primeiras vacinas para a Covid surgiram somente em dezembro de 2020. Ao final de janeiro de 2021, 106 milhões de pessoas já haviam recebido uma dose. Foram 40 milhões na Ásia, 25 milhões na Europa e 39 milhões na América do Norte.

88 Report 46: Factors driving extensive spatial and temporal fluctuations in COVID-19 fatality rates in Brazilian hospitals. In: <https://spiral.imperial.ac.uk/handle/10044/1/91875>

89 Infectious Disease Modelling, artigo publicado em dez/2021. Citado em <https://portal.fiocruz.br/noticia/vacina-e-isolamento-podem-ter-evitado-380-mil-hospitalizacoes-e-66-mil-mortes-no-rj>

90 Há vários estudos comparando os resultados relacionados à Covid nos países nórdicos. Todos apontam como na Suécia, que apostou em 2020 na imunidade de rebanho, obteve resultados muito piores do que Dinamarca e Finlândia. Nas américas, o mesmo ocorreu em relação ao Brasil e EUA.

91 <https://www.archyde.com/betting-on-the-collective-immunity-is-not-an-ethically-and-scientifically-acceptable-strategy/>

No Brasil, a primeira vacina foi aplicada somente em 17 de janeiro. Naquela data, o mundo já somava 48 milhões de doses. O Brasil é um país com histórico reconhecimento do papel das vacinas e uma capilarizada e eficiente rede de vacinação. Por que houve atrasos na vacinação?

Em abril de 2020, foi criado pela OMS e a Comissão Europeia, a Aliança de Vacinas Gavi (Gavi, the Vaccine Alliance) e a CEPI (Coalition for Epidemic Preparedness Innovations). Um programa para investir em pesquisa científica e produções em larga escala de vacinas. A Covax Facility era destinada a providenciar vacinas para todas as nações de forma justa e igualitária, independente de sua condição financeira.

A participação no Consórcio permitiria acesso a cobertura vacinal de até 20% da população; facilidades e melhores condições para negociações de mais doses com as indústrias fabricantes das vacinas. Somente em agosto, o Brasil manifestou-se pela reserva de 85 milhões de doses. A adesão formal do Brasil a esse Consórcio somente se deu em março de 2021, às vésperas do consórcio completar um ano! Naquele momento, o Brasil optou por apenas a metade das doses, o suficiente para 10% da população.

A justificativa oficialmente apresentada, por documentos escritos, à CPI da pandemia foi de que os consultores jurídicos do Ministério da Saúde não tinham ‘conhecimento suficiente de tal língua estrangeira a ponto de emitir manifestação conclusiva’ [em relação aos documentos do consórcio, escritos em inglês].

O relatório da CPI da Pandemia, do SE, concluiu que houve atraso nas assinaturas dos diversos contratos para aquisição das vacinas, por não terem sido reservadas a tempo, determinando um ritmo de aquisição aquém das necessidades e, ainda, múltiplos problemas na distribuição. Assim, o processo de vacinação teria sido lento e sofrido interrupções. Todos esses problemas teriam aumentado a velocidade de expansão da doença e o número de mortes⁹².

“Dada a curva exponencial de infecções pelo novo coronavírus, o ritmo de vacinação é fator importante para combater a pandemia e minimizar novas ondas. O atraso na compra e obtenção de vacinas pelo governo federal e a imposição de escassez à sociedade, com várias interrupções na vacinação, conforme observado por todo o ano de 2021, foi fator que contribuiu decisivamente para o alto índice de novos casos e de mortalidade no País, assim como facilitou o alastramento de novas variantes”.

E, no Brasil e no mundo, as mortes em função da pandemia teriam sido maiores do que o oficialmente registrado. Dados publicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Saúde – Conass – identificam que, entre 2020 e 2021, houve um excesso de óbitos frente ao que seria esperado para o biênio, em volume superior às mortes relacionadas diretamente à Covid⁹³.

Seguindo metodologia internacional⁹⁴, o Conass projetou os óbitos esperados com base nos dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM – Ministério da Saúde) entre 2015 e 2019. E os óbitos observados tiveram como fonte os dados do Portal da Transparência do Registro Civil, da Central de Informações do Registro Civil (CRC). O excesso de óbitos foi calculado em nível de estados, sexo e faixa etária, por meio da diferença entre o esperado e o observado nas semanas epidemiológicas.

92 Relatório da CPI da Pandemia. p.1276. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>

93 Esse acompanhamento é uma estratégia recomendada pela OMS para avaliar os efeitos diretos e indiretos da pandemia de Covid-19 nos países, em complementação aos dados de casos confirmados e de óbitos provocados pela doença.

94 Desenvolvida pela organização global de saúde pública Vital Strategies.

De 2020 a 2021, o total de óbitos esperados era de 2,4 milhões e foram verificados 3,3 milhões, indicando um excesso de 786 mil mortes - 132,2% frente ao esperado. Esse número supera em muito o número de óbitos confirmados por Covid, de 619 mil nesse biênio. Ele representa 127% das mortes declaradas em função da Covid. A Tabela 31 apresenta esses dados de forma regionalizada.

TABELA 31
NÚMERO TOTAL DE MORTES ESPERADAS E VERIFICADAS EM 2020 E 2021
E AS MORTES PELA COVID

Região/Idade	Mortes covid	milhares					%
		Total de mortes esperadas	Total de mortes verificadas	Mortes em excesso	% Mortes em excesso	% Mortes em excesso/ covid	
Brasil	619,1	2.439,3	3.225,7	786,4	32,2	127,0	
Centro Oeste	53,8	157,3	231,8	74,5	47,4	138,6	
Nordeste	134,9	616,6	819,5	202,9	32,9	150,4	
Norte	55,3	152,8	217,6	64,7	42,3	117,0	
Sudeste	282,7	1.125,6	1.462,7	337,1	30,0	119,3	
sul	83,9	387,1	494,2	107,1	27,7	127,7	
+ 60 anos	nd	1.853,1	2.343,3	490,2	26,5		
- 60 anos	nd	586,3	882,5	296,2	50,5		

Nota: Mortes por causas naturais. O valor esperado foi calculado, segundo padrões internacionais (vide notas 93 e 94), tomando-se por base a média verificada entre 2015 e 2019.

Fonte: Conselho Nacional de Secretários de Saúde - Conass – Painel de Análise do excesso de mortalidade por causas naturais. Extração em 20 de março de 2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Segundo os autores, esse excesso tanto pode representar subnotificações, quanto outras mortes que podem ser reflexo indireto da epidemia. “Mortes provocadas, por exemplo, pela sobrecarga nos serviços de saúde, pela interrupção de tratamento de doenças crônicas ou pela resistência de pacientes em buscar assistência à saúde, pelo medo de se infectar pelo novo coronavírus”.

Um estudo similar foi realizado para diversos países e publicado pela revista *The Economist*⁹⁵. Para o Brasil, já com os dados do 1º bimestre de 2022, os números apontam para um excesso de mortes de 757 mil, frente a 650 mil mortes por Covid confirmadas. O que representa que as mortes em excesso superaram em 17% as registradas em razão da Covid.

Os artigos sobre esses estudos vêm lançar questionamentos sobre a subnotificação do número de casos e das mortes Covid, seja de forma deliberada pelos governos, ou não. Também permitem associar esses números aos ciclos das diversas variantes; à recusa ou à demora dos governos (nacionais, regionais e locais) em responder com adoção de medidas não farmacológicas; ao avanço da vacinação nas diversas faixas etárias; e aos momentos de colapso dos respectivos sistemas de saúde.

Esses números também demonstram que, entre os idosos, houve 490 mil mortes acima do esperado para o período e, entre quem tinha menos de 60 anos, quase 300 mil de excesso de mortalidade. Como consequência direta desses excessos, há, respectivamente, um aumento expressivo do cancelamento de benefícios previdenciários e assistenciais, e uma grande diminuição da renda do trabalho das famílias.

95 Edição semanal de 19/março/2022. Encontrada em <https://tinyurl.com/ybdntsv7>

Há uma nova geração de órfãos e desassistidos, crianças e jovens que passam a conviver com consequências duradouras dessa mortalidade prematura de pais, cuidadores e responsáveis. É um cenário que impõe novos arranjos familiares que incluem o aumento da pobreza e até aspectos de abusos. Em julho de 2021, artigo científico publicado pela revista *The Lancet*, abordou esse tema em uma perspectiva de estimar o quantitativo de crianças nos diversos países e chamar a atenção para a necessidade de políticas públicas que enfrentem esse problema.

Com dados acumulados até abril de 2021, estimou-se que 1,1 milhão de crianças e adolescentes pelo mundo sofreram com a morte do cuidador, primário ou secundário, pais ou avós. E que 1,6 milhão perdeu pelo menos um dos seus cuidadores. Foram objeto de estudo países em que pelo menos uma em cada mil crianças e adolescentes estivesse nesse cenário. O Brasil entrou nesse estudo porque a estimativa é de que 2,4 crianças e adolescentes em cada mil deles estejam nessa situação⁹⁶.

Durante a pandemia um conjunto muito grande desses arrimos de família faleceu. Quando recebiam BPC ou pensão não deixaram qualquer benefício substitutivo. Essa renda esgotou-se. Quando recebiam aposentadorias e puderam deixar pensão, quase sempre o valor reduziu, pelas novas regras da reforma previdenciária. Há ainda condições de restrições para a acumulação de aposentadorias e pensões. A Tabela 32 permite uma avaliação sobre esse quadro com a comparação entre o quantitativo de benefícios cessados antes e durante a pandemia.

Ao longo da pandemia, com a morte de segurados e beneficiários, a cessação de benefícios cresceu. Na comparação entre 2019 e 2021⁹⁷, há um aumento significativo em aposentadorias por tempo de contribuição (+43,3%) e idade (+38,5%). Na pensão por morte, o aumento foi de 32,3%. Na LOAS, a variação em relação ao benefício por idade (32,7%) acompanhou a proporção das aposentarias por idade (38,5%) e, para a pessoa com deficiência (16,2%), a das aposentadorias por invalidez (14,8%).

TABELA 32
BENEFÍCIOS CESSADOS

	Média 2014 a 2019	2019	2020	2021	Diferença 2021/2019
				milhares	%
Previdenciários do RGPS					
Aposentadorias	550	555	626	742	33,7
Idade	286	284	326	393	38,5
Invalidez	132	140	144	161	14,8
Tempo de Contribuição	132	131	156	188	43,3
Pensões por Morte	265	268	293	354	32,3
Benefícios Assistenciais (LOAS)	148	146	158	184	26,3
Idoso	88	89	101	118	32,7
Pessoa com Deficiência	60	57	57	66	16,2

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

96 <https://tinyurl.com/yd92mtfk>

97 Os dados não apresentam diferenças significativas entre os valores da média 2014 e 2018 e os de 2019.

Os que faleceram e estavam no mercado de trabalho podem ou não ter deixado benefícios, já que há uma grande parcela dos trabalhadores na informalidade, sem cobertura previdenciária. Mas se deixaram, os valores dos benefícios deverão ser bem inferiores aos ganhos da renda do trabalho. A Covid não foi considerada uma doença ocupacional, portanto as pensões atendem a rigorosos e variados critérios, e são deferidas em cotas e têm por base a metade da média contributiva. Em qualquer dessas hipóteses, a situação de um grande número de famílias que a partir da pandemia se tornam monoparentais ainda merece ser analisada.

A Tabela 33 apresenta os números de óbitos da Covid no biênio 2020-2021, por faixa etária e sexo.

TABELA 33
MORTOS POR COVID NO BRASIL, POR SEXO E FAIXA ETÁRIA

Faixa de Idade	2020			2021			Acumulado		
	Homens	Mulheres	Soma	Homens	Mulheres	Soma	Homens	Mulheres	Soma
Menos de 5 anos	296	261	557	435	392	827	731	653	1.384
de 06 a 19	297	281	578	420	446	866	717	727	1.444
de 20 a 39	4.655	3.417	8.072	15.461	11.071	26.532	20.116	14.488	34.604
de 40 a 59	23.574	14.472	38.046	70.841	48.593	119.434	94.415	63.065	157.480
de 60 a 69	27.116	17.767	44.883	54.318	43.847	98.165	81.434	61.614	143.048
de 70 a 79	31.059	21.983	53.042	52.656	42.695	95.351	83.715	64.678	148.393
de 80 a 89	22.576	20.297	42.873	32.642	30.813	63.455	55.218	51.110	106.328
90 ou mais	6.635	8.435	15.070	9.341	12.178	21.519	15.976	20.613	36.589
Total Geral	116.208	86.913	203.121	236.114	190.035	426.149	352.322	276.948	629.270
Soma de menos de 19 anos	593	542	1.135	855	838	1.693	1.448	1.380	2.828
%	0,5	0,6	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4
Soma de entre 20 e 59 anos	28.229	17.889	46.118	86.302	59.664	145.966	114.531	77.553	192.084
%	24,3	20,6	22,7	36,6	31,4	34,3	32,5	28,0	30,5
Soma de mais de 60 anos	87.386	68.482	155.868	148.957	129.533	278.490	236.343	198.015	434.358
%	75,2	78,8	76,7	63,1	68,2	65,4	67,1	71,5	69,0

Notas: Os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde, permitem segregar dados em relação a etnia, idade, sexo, entre outros, mas apresentam dados ligeiramente superiores ao das informações instantâneas sobre mortes e infecções da Covid publicadas pelo Ministério e pelas Secretarias Estaduais de Saúde. Foram desconsiderados, inclusive por insignificância, informações sobre 14 mortes em 2020 e 57 em 2021, com inconsistências relacionadas a idade ou sexo.

Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM, do Ministério da Saúde.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados do Ministério da Saúde⁹⁸ apontam que quase 70% das mortes por Covid foram de pessoas com 60 anos ou mais. E esses números irão se refletir na cessação de benefícios previdenciários e assistenciais, como será apresentado neste Capítulo.

Da análise dessa nova realidade surgem demandas por novas políticas públicas, sejam em prioridades, na expansão da cobertura dos diversos serviços públicos, sejam em benefícios adicionais.

98 Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM, in: <https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/sim-2020-2021>

4.2. Os benefícios assistenciais da Seguridade e os benefícios emergenciais em 2020 e 2021

Em edições anteriores da Análise da Seguridade Social sempre foi reforçada a ideia de que os benefícios da Seguridade correspondem a importantes direitos e conquistas. Para os trabalhadores, os benefícios previdenciários representam a renda substitutiva para os momentos de incapacidade temporária ou permanente para o trabalho e a idade avançada. É proteção à maternidade, ao desemprego involuntário e a segurança de pensão para o sustento da família. Para as pessoas de baixa renda, é a garantia da dignidade de uma renda mínima para os idosos que não alcançaram o direito da proteção previdenciária e para as famílias das pessoas com deficiência. É a renda complementar do Bolsa Família para ajudar no sustento dos arranjos familiares que precisam do apoio estatal para superar a pobreza e a extrema pobreza.

Eles representam um dos instrumentos para a efetiva conquista de objetivos muito caros da República, da solidariedade e justiça social, da erradicação da pobreza e das desigualdades sociais.

As despesas com benefícios reduzem desigualdades. 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%.

Em 2020 e 2021, com a recessão e a pandemia, a esses benefícios se somaram os benefícios emergenciais que foram fundamentais para reduzir desigualdades, retirar pessoas da miséria e manter a economia minimamente ativada. Estudo do economista Paulo Tafner⁹⁹ revela que o auxílio emergencial de R\$ 600, criado em 2020 para amenizar os efeitos da pandemia na economia, foi capaz de reduzir a pobreza em 2,2 pontos percentuais entre 2019 e 2020. O benefício, aprovado pelo Congresso com um valor bem acima do inicialmente proposto pelo governo, tirou da situação de pobreza 4,3 milhões de pessoas. O percentual de pobres no país caiu de 19,2% para 17% naquele momento, a maior queda em uma década.

Na ausência de um mercado de trabalho que equacionasse a adequada e necessária remuneração, a pobreza e a fome retornaram paulatinamente ao cotidiano das famílias quando, em 2020, foram sendo reduzidos os quantitativos de benefícios concedidos e os valores caíram para R\$ 300 e, em 2021, para R\$ 250, também inferior e com uma menor abrangência de benefícios.

A Tabela 34 apresenta informações sobre as despesas com benefícios da Seguridade Social.

Além de instrumento da cidadania, da redução das desigualdades e de operacionalização dos direitos, os benefícios da Seguridade são importantes para o desenvolvimento e para o crescimento econômico.

Estudos do FMI relacionam a desigualdade excessiva da renda como um fator que reduz a taxa de crescimento e torna esse crescimento menos sustentável com o tempo. Esse foi o eixo da palestra proferida por Christine Lagarde, Diretora-Geral do FMI, em Bruxelas (2015). 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.

99 Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social (IMDS) que utilizou como base a mais recente Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE e considerou como pobres quem tem renda de até meio salário mínimo por pessoa da família. In O Globo <https://tinyurl.com/y86jmuwp>.

TABELA 34
DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL
E DO REGIME EXTRAORDINÁRIO FISCAL

	R\$ milhões								
Benefícios da Seguridade Social às pessoas	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total (R\$ milhões)	173.493	319.790	552.987	639.037	692.403	724.592	772.692	803.770	838.644
Benefícios Previdenciários RGPS	146.010	254.859	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	9.335	22.234	41.798	47.970	53.148	55.161	58.656	61.643	66.281
Bolsa-Família	6.769	13.493	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615	18.884	16.393
Benefícios FAT	11.378	29.204	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	59.338	46.388
Total, exceto previdência social	27.483	64.932	116.900	131.166	135.168	138.213	146.182	139.866	129.061
Total (% PIB)	7,99	8,23	9,22	10,19	10,51	10,35	10,43	10,79	9,67
Total (% contribuições sociais)	62,6	72,5	81,8	92,7	91,9	91,5	96,0	103,8	89,8
Total (% Receita Líquida)	42,6	40,7	53,0	58,7	60,0	58,8	57,4	66,8	53,1

	R\$ milhões	
Benefícios do Regime Fiscal Extraordinário	2020	2021
Benefícios emergenciais	295.233	74.150
Benefícios manutenção emprego	41.547	7.167
Soma benefícios extraordinários	336.779	81.317

Nota: Receita Líquida é a arrecadação de impostos, taxas e contribuições líquida de transferências por repartição de receita. Em Benefícios Emergenciais no ano de 2021, por opção governamental, estão consignadas as despesas do Auxílio Brasil relativas aos meses de novembro e dezembro de 2021, respectivamente em valores de R\$ 3.255 milhões e R\$ 5.940 milhões.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 IPEA¹⁰⁰, cada aumento nos gastos sociais promove uma elevação muito maior no PIB e tem um efeito ainda maior na renda das famílias. O Bolsa Família representa menos de 0,5% do PIB e cada aumento de 1% nas despesas desse Programa tem um efeito multiplicador de 1,4% na economia e de 2,3% na renda das famílias. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada da LOAS custam pouco mais de 0,6% do PIB e os seus efeitos multiplicadores são, respectivamente, de 1,4% e 2,2%. E para os benefícios do RGPS, 1,2% e 2,1%.

Nem todas as despesas públicas apresentam esse mesmo resultado. As despesas com os juros da Dívida Pública, transformadas em algo tão prioritário pelas políticas monetaristas e fiscalistas, resultam em apenas 0,7%, no PIB, ou seja, o aumento dessas despesas não melhora o desempenho do PIB.

4.3. O salário mínimo e os benefícios da Seguridade Social

O Constituinte referenciou no piso do salário mínimo os benefícios da Seguridade Social que substituem a renda do trabalho. Benefícios previdenciários, do Seguro Desemprego e os de prestação continuada a idosos e pessoas com deficiência de baixa renda seguem essa vinculação.

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

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, como mostrada na Tabela 33. Até 2015, a política de aumentos reais para o salário mínimo foi um importante fator para explicar esse crescimento. Mas, entre 2017 e 2018, não houve aumentos reais para o salário mínimo. Desde 2017, mesmo havendo dotações consignadas nos respectivos orçamentos para assegurar reajustes maiores para o salário mínimo, o governo sistematicamente, e sempre por decreto, optou por estabelecer índices que resultaram inferiores à inflação do período. Descumpriu o mandamento constitucional que assegura a manutenção do poder de compra do salário mínimo¹⁰¹. Em 2019, um pequeno acréscimo pouco superior a 1%. E, em 2020 e 2021, o salário acumula reajustes inferiores à inflação.

A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 10,9% acima da inflação. No acumulado desde 2002, o salário mínimo teve 450% de reajuste, 79% acima da inflação acumulada (208%, medida pelo INPC). O aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (47%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica.

Em 2019, o reajuste real do salário mínimo foi ligeiramente acima da inflação, apenas o limite para suprir as irregularidades dos dois anos anteriores. Em 2020, o valor definido para o salário mínimo teve que ser corrigido alguns dias depois, porque também foi reajustado abaixo dos limites constitucionais. Em 2021 e 2022, da mesma forma, não houve a reposição integral do poder de compra, como determina a Constituição.

Na Tabela 35 estão apresentados os dados relativos à inflação, o valor do salário mínimo e a sua relação com a cesta básica.

Entre janeiro de 2020 e fevereiro de 2022, puxado pelo preço dos alimentos, o valor da cesta básica aumentou 38,3%. O salário mínimo aumentou apenas 16%, determinando uma queda brutal em relação a essa referência. Com esses movimentos, passou a comprar apenas 1,68 da cesta básica, o menor valor desde 2006. Um grande retrocesso.

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

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

Uma matéria publicada pelo Jornal Estadão, em 2017¹⁰², ouvindo diversos especialistas, aponta que em 2016, em 187 municípios, os valores recebidos pelas famílias com o programa superavam os valores do FPM. Desses, 174 estavam nas regiões norte e nordeste.

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

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

TABELA 35

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

Data e períodos selecionados	R\$	Reajuste nominal (%)	Evolução INPC do ano anterior (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	%	R\$	%	Relação SM e cestas básicas
	Valor do Salário Mínimo (R\$)				PIB Variação real do ano anterior (%)	Valor cesta básica (R\$) (1)	Variação Valor da cesta básica	
Abril de 2002	200,00				1,39	137	8,79	1,45
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	3,05	167	21,68	1,43
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	1,14	172	3,05	1,51
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46	0,50	389	12,83	2,02
Janeiro de 2016	880,00	11,68	11,28	0,36	-3,55	456	17,30	1,93
Janeiro de 2017	937,00	6,48	6,58	-0,10	-3,28	435	-4,73	2,15
Janeiro de 2018	954,00	1,81	2,07	-0,25	1,32	444	2,21	2,15
Janeiro de 2019	998,00	4,61	3,43	1,14	1,78	490	10,32	2,04
Janeiro de 2020 ⁽²⁾	1.045,00	4,71	4,48	0,22	1,41	558	13,86	1,87
Janeiro de 2021	1.100,00	5,26	5,45	-0,18	-4,06	655	17,26	1,68
Janeiro de 2022 ⁽³⁾	1.212,00	10,18	10,16	0,02	4,50	761	16,24	1,59
Variação acumulada de abr/02 a jan/15 (%)		294,0	123,2	76,5	57,5	132,6		121,7
Variação acumulada de jan/15 a jan/20 (%)		32,6	30,8	5,8	-2,4	43,5		-25,0
Variação acumulada de jan/20 a jan/22 (%)		16,0	16,2	-1,13	0,3	36,3		-56,0

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

Fonte: Ipeadata; Valor da cesta básica. Dieese

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em relação aos benefícios da Previdência Social, os números serão ainda mais impressionantes. Em 2019, a ANFIP lançou uma nova edição da publicação *A previdência Social e a Economia dos Municípios*¹⁰³, onde foram cotejados os dados sobre transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, com os valores transferidos em benefícios previdenciários aos moradores dos diversos municípios. A pesquisa, com os dados de 2017, demonstrou que o montante dos benefícios pagos foi superior ao valor do FPM em 4.100 municípios; em 2010, esse quantitativo era de 3.875.

Entre os fatores que determinam esse resultado estão os valores correspondentes a cada uma dessas transferências. Segundo dados do Tesouro Nacional¹⁰⁴, 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, e os valores transferidos pela Seguridade.

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

104 Boletins Resultado do Tesouro Nacional

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

A então Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda publicou estudos sobre a carga tributária líquida com os dados a partir de 2002. Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, esse permitiu acompanhar o significado das transferências diretas às pessoas e de determinados subsídios, que representam um retorno direto à sociedade.¹⁰⁵

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

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

4.4. A retenção dos pedidos como instrumento de contenção fiscal

Desde 2018, o governo colocou em cena um novo fator para conter o número de beneficiários para todos os benefícios: a fila de espera. Esse instrumento vem sendo utilizado na análise dos benefícios previdenciários, do BPC e do Bolsa Família. E milhões de pessoas que tinham direito a benefícios ficaram esperando por meses para receber os recursos.

No Bolsa Família, esse instrumento foi utilizado em conjunto com a negativa ao reajuste dos benefícios e dos limites das faixas de renda que permitem o acesso ao programa. Somente com esse congelamento muitas famílias pobres perderam acesso ao programa.

Em relação à Previdência e ao BPC, há dados no Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS, editado mensalmente, evidenciando o crescimento dessa fila composta de pessoas pobres e miseráveis à espera de um benefício assistencial ou previdenciário.

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

¹⁰⁵ O estudo pode ser encontrado em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/carga-tributaria-liquida/carga-tributaria-liquida> (acessado em setembro de 2020)

pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais de prestação continuada da LOAS, para processos em andamento, espelham essa fila de pedidos de benefícios, como mostra a Tabela 36.

Impressiona como o quantitativo de processos aguardando o INSS em período acima de 45 dias aumenta em 2019. De 270 mil em junho, para 494 mil em dezembro e chegou a 1,1 milhão em janeiro de 2020, antes da pandemia, portanto. Nessa data, 88% dos processos com mais de 45 dias de atraso, o que representa sete em cada oito processos, estão submetidos a uma demora injustificada de resposta do poder público. Em junho de 2021, havia 1,9 milhão de processos na fila, sendo 1,2 milhão com mais de 45 dias. E sete em cada dez destes processos dependiam de despachos do INSS há mais de 45 dias.

Em janeiro de 2022, mais de 8 em cada 10 processos, dos 1,8 milhão de processos na fila, dependiam de despacho do INSS. À época, 460 mil processos aguardavam perícia, sendo 275 mil há mais de 45 dias.

TABELA 36
REQUERIMENTOS DE BENEFÍCIOS EM ANÁLISE PELO INSS POR PENDÊNCIA

	Aguardando INSS			Aguardando Segurado			em milhares de processos				%
	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total INSS	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total Segurado	Até 45 Dias	"Acima de 45 Dias"	Total	% de atraso superior a 45 dias de responsabilidade do INSS	
jan/22	375	1.105	1.479	60	224	285	435	1.329	1.764	83,1	
dez/21	440	1.044	1.484	53	241	294	493	1.284	1.777	81,3	
jun/21	593	857	1.450	58	351	408	651	1.208	1.858	71,0	
dez/20	521	753	1.274	30	457	486	550	1.210	1.760	62,3	
jul/20	323	180	503	286	773	1.059	609	952	1.562	18,9	
dez/19	196	494	689	4	85	89	200	579	779	85,2	
dez/18	303	276	579	15	61	76	318	337	655	82,0	
dez/17	352	298	651	27	86	112	379	384	763	77,7	
dez/16	346	260	606	28	92	120	375	351	726	74,0	

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

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outra forma de analisar os mesmos números foi expressa em matéria jornalística publicada ao final de março de 2022¹⁰⁶. A concessão de benefícios chega a demorar mais de 5 meses. O tempo médio foi de 94 dias em janeiro, maior número desde abril de 2021 (102 dias). Em Tocantins, o período chega a 155 dias.

E o que pareceu catastrófico em 2019, foi agravado em 2020, durante a pandemia. A quantidade de processos com pendências cresceu em 2019, e mais ainda no começo de 2020. A partir de setembro de 2020, a fila com mais de 45 dias aguardando despachos do INSS voltou a crescer. Em dezembro de 2021, último relatório publicado, o INSS reconhece a existência de quase 1,5 milhão de processos pendentes aguardando o seu despacho. Entre os processos com mais de 45 dias, dois terços dependem do INSS para andar. Trata-se de um verdadeiro abuso, porque com o nível de desemprego, os benefícios previdenciários e assistenciais são, provavelmente, a única fonte de renda dessas famílias.

106 <https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/03/29/inss-concessao-de-beneficio-chega-a-demorar-mais-de-5-meses.ghtml>

4.5. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada

Criados na Constituição Federal de 1988, os benefícios de prestação continuada – BPC – da assistência social acompanham um conjunto de modificações voltadas a reescrever a assistência social enquanto um direito, desfazendo a concepção de que esse problema social estaria relacionado à caridade. Como direito coletivo, não se restringe ao combate à pobreza e à extrema pobreza, mas assenhora-se de um conceito importante do projeto de Nação, como previsto entre os princípios da Federação e da Ordem Econômica e Social: o combate às desigualdades sociais.

A assistência social não é o único instrumento desse processo. A valorização do trabalho é historicamente o mais importante instrumento no combate das desigualdades. Mas a Assistência Social, como política pública disponível a quem dela necessitar, permite uma ação dirigida a segmentos que não conseguem e não podem esperar os resultados das políticas de valorização do trabalho. Uma parcela considerável desses segmentos de pobres e extremamente pobres acumula deficiências históricas, que os excluem do mercado de trabalho, seja pela idade, pelas desigualdades regionais, por deficiências, por terem sido afastados do mercado de trabalho por anos, entre outros.

Nos termos constitucionais, a assistência social é assegurada a quem dela necessitar. O texto não se referencia no motivo, mas na situação concreta da necessidade, definida legalmente.

Em 1993 (cinco anos depois desse direito constitucional ser ignorado), o Congresso escolheu como critério¹⁰⁷ a renda familiar inferior a um quarto do salário mínimo per capita. Mas, ao enviar a sua proposta orçamentária para o Congresso para o exercício de 1994, o governo estipulou dotações para atender a um idoso e a uma pessoa com deficiência (PcD) e a efetivação desses direitos aguardou mais um ano.

Inicialmente o benefício para idosos era deferido para aqueles com idade superior a 70 anos, reduzida para 67 anos e, em 2011, para 65 anos, igualando para os homens à idade mínima para a aposentadoria por idade, mas mantendo uma grande injustiça em relação às mulheres, que até 2019 se aposentavam aos 60 anos de idade. Com o passar dos anos, o Judiciário admitiu outros critérios para a definição de necessidade, sendo admitida a prova da necessidade em adição ao critério objetivo da renda per capita.

No início de 2020, o Congresso alterou esse patamar definindo carência com sendo a renda per capita de meio salário mínimo. O disposto acabou vetado. E o veto derrubado¹⁰⁸. Esse novo texto nunca foi regulamentado e, em 31 de dezembro de 2020, foi editada a MP nº 1.023, retornando o valor para ¼ do salário mínimo. Durante a tramitação dessa MP em 2021, foi aprovada a Lei nº 14.176¹⁰⁹ para que o regulamento pudesse ampliar o limite de renda mensal familiar per capita para até ½ salário-mínimo, considerando outros elementos probatórios da condição de miserabilidade e da situação de vulnerabilidade e o grau da deficiência; a dependência de terceiros para o desempenho de atividades básicas da vida diária; e o comprometimento do orçamento do núcleo familiar com gastos médicos, com tratamentos de saúde, com fraldas, com alimentos especiais e com medicamentos do idoso ou da pessoa com deficiência

107 Lei nº 8.472 de 1993

108 Lei nº 13.981, de 2020. Resultante da derrubada do veto total aposto ao Projeto de Lei do Senado nº 55, de 1996 (PL nº 3.055, de 1997, na Câmara dos Deputados).

109 O texto aprovado é o da Lei nº 14.176, de 2021, e a regulação pela Portaria Conjunta/MC/MTP/INSS nº 14, de 7 de outubro de 2021

não disponibilizados gratuitamente pelo SUS, ou com serviços não prestados pelo Suas, desde que comprovadamente necessários à preservação da saúde e da vida.

A regulamentação desse novo dispositivo ignorou solenemente a permissão para elevar o patamar de renda per capita, e estabeleceu pequenos gastos referenciais para as despesas extraordinárias, que são descontados da renda familiar.

Em 1995, o governo buscou reduzir o alcance dos beneficiários adotando uma definição muito restritiva para a deficiência capaz de gerar o direito. Pela LOAS, a pessoa com deficiência - PcD é aquela incapacitada para vida independente e para o trabalho. Mas, em sua primeira regulamentação¹¹⁰, a deficiência foi vinculada a anomalias ou lesões irreversíveis que impedissem o desempenho de atividades da vida diária e profissionais. A partir de 2007¹¹¹, adotou-se o conceito de que a deficiência seria um fenômeno multidimensional, incluindo limitações de desempenho e restrição de participação social (não apenas uma avaliação exclusivamente médica). Mas, ainda resta o problema de sua avaliação e uma grande quantidade de benefícios ainda é determinada judicialmente¹¹².

A partir de 2017, o sistema de concessão de benefícios assistenciais passou a responder prioritariamente pela contenção do direito. Vários instrumentos foram utilizados para restringir o acesso como novas regras de perícia, alteração do conceito de família (para apuração da renda per capita), obrigatoriedade de o beneficiário estar registrado no CadÚnico, recadastramentos e represamento dos pedidos. Esse processo impediu que a ampliação da pobreza e a diminuição da renda das famílias aumentassem, na mesma proporção, o quantitativo de beneficiários. E o quantitativo de beneficiários ficou praticamente estagnado, em descompasso com a degradação do quadro social do país. Entre 2021 e 2017, a variação acumulada foi de apenas 4,1%.

Durante os debates iniciais da Reforma da Previdência, o governo propunha aumentar a idade mínima para 70 anos (admitia um benefício de menor valor para os com idade entre 65 e 69 anos), e ainda que, além do critério de renda per capita, houvesse um limite patrimonial (não poderia ser superior a R\$ 98 mil). Nenhum desses pontos foi aprovado.

As medidas de contenção surtiram efeitos, como demonstram os dados da Tabela 37.

Em 2019, ano da Reforma da Previdência, um conjunto expressivo dos servidores buscou na aposentadoria um refúgio contra as novas regras. Em dezembro de 2015¹¹³, havia 38 mil servidores ativos lotados no INSS; em 2017, 35 mil servidores, ao final de 2019, 23 mil. Nesse cenário, a capacidade de atendimento decaiu, os processos se avolumaram. Uma parcela considerável do atendimento foi deslocada para o modo virtual, como se a integralidade de idosos e os segmentos mais pobres contassem com acesso irrestrito a esse serviço público e tivessem plena capacidade de resolver todas as suas demandas pelo processo virtual.

Em 2020, o CN aprovou a Lei nº 13.982, permitindo ao INSS antecipar o benefício do BPC, na forma do auxílio emergencial de R\$ 600, para aqueles que o requeressem. Esse mandamento legal permitiu que 146 mil benefícios tivessem sido pagos em abril, demonstrando o tamanho da fila de retenção. Outros 60 mil benefícios nessa modalidade foram concedidos ainda em 2020 e 2021, atestando que as condições para o pleno funcionamento do sistema não foram restabelecidas em 2020.

110 Decreto nº 1.744, de 1995.

111 Decreto nº 6.214, de 2007.

112 A concessão judicial para PcD foi de 30% em 2015.

113 Dados do Boletim de pessoal – painel de pessoal – planejamento. Ministério da Economia

Assim, além da redução das concessões, vem sendo observada a redução do número de requerimentos ao BPC. A demanda *on line*, a obrigatoriedade de encaminhamento por via eletrônica e o fim do atendimento presencial (exceto para avaliação da deficiência), que passaram a ser regra com a implementação do chamado INSS digital, são fatores que dificultam a demanda para o benefício, como apontam os relatos de trabalhadores da assistência social. Limitação de acesso à internet e dificuldades de operar computadores, acoplados à complexidade dos formulários de demanda do BPC e a ausência de orientação presencial contribuíram para constringer o requerimento do benefício.

TABELA 37
QUANTITATIVO DE BENEFICIÁRIOS DO BPC

	milhares	%	milhares	
	Soma	Aumento percentual	Pessoas com deficiência	Idosos
dez/10	3.402		1.778	1.623
dez/11	3.595	5,7	1.908	1.688
dez/12	3.772	4,9	2.022	1.750
dez/13	3.964	5,1	2.142	1.822
dez/14	4.130	4,2	2.254	1.877
dez/15	4.243	2,7	2.324	1.919
dez/16	4.412	4,0	2.437	1.975
dez/17	4.673	5,9	2.634	2.039
dez/18	4.761	1,9	2.699	2.062
dez/19	4.722	-0,8	2.665	2.057
dez/20	4.744	0,5	2.628	2.115
dez/21	4.867	2,6	2.701	2.166

Nota: Para os valores relativos a dezembro de 2021, constam os de novembro. Os dados relativos a Renda Mensal Vitalícia estão somados aos de BPC.

Fonte: Ministério da Cidadania – Sistema de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, extração em 09/04/2021. Não constavam os dados relativos a dez/2021.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outros fatores já contribuíam para ampliar a exclusão ao BPC, como o Decreto nº 8.805, de 2016, que alterou os procedimentos de requisição e manutenção do benefício, instituindo a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico de Programas Sociais e atualização pelo beneficiário a cada dois anos. Os beneficiários ficaram obrigados também a declarar e comprovar renda familiar, sem que se considerasse o alto grau de informalidade e instabilidade da renda das famílias mais pobres. Dificuldades sociais, econômicas e de mobilidade operaram barreiras para o cumprimento destas novas obrigações, e favoreceram as suspensões e indeferimentos por descumprimento de requisitos administrativos.

Estudo realizado por Barreto et al. (2021) mostra que em 2019 o número de benefícios cessados cresceu 35% em relação a 2018 e representou uma alta histórica na série de cessações. O estudo identifica ainda, com base nos dados administrativos, que a ampliação dos desligamentos expressa um exponencial crescimento do motivo “não atendimento a convocação do posto”, irrelevante em anos anteriores. Parecem repercutir aí as suspensões decorrentes da não inscrição do beneficiário e de sua família no Cadastro Único. Cabe lembrar que em 2020, a suspensão do pagamento do BPC para aqueles não inscritos no CadÚnico foi interrompida.

4.6. O Bolsa Família e o Auxílio Brasil

O programa Bolsa Família representa um grande esforço pela redução da pobreza e da extrema pobreza. A interligação desse programa com diversos outros vinculados à educação, saúde e desenvolvimento produtivo, mudou a vida de milhões de famílias. Não faltam referências para demonstrar os resultados desse programa nessa direção.

Depois de 2015, também a esse programa foi paulatinamente imposta uma agenda fiscalista. O princípio da busca ativa, que impunha ao setor público a responsabilidade de incluir todos que dele necessitassem, foi substituído pelo congelamento do valor dos benefícios, diminuição efetiva dos valores referenciais para acesso, acúmulo de pessoas que se enquadravam nos critérios fora do benefício, sujeição do limite de benefícios aos limites orçamentários do programa, recadastramentos com o único intuito de exclusão de famílias, e redução dos repasses federais para a rede Suas¹¹⁴.

O país chegou em 2019 com os maiores índices de pobreza e elevação do percentual de famílias em situação de insegurança alimentar. E o Bolsa Família estava ao mesmo tempo submetido aos rigores do teto de gastos e a uma agenda política que desprezava o programa.

O Bolsa Família teve dois grandes momentos de expansão de cobertura. O primeiro até 2007 e o segundo de 2010 a 2014. A partir de 2015, o processo de inclusão foi substituído pelas exclusões administrativas em contraposição ao agravamento dos problemas sociais, porque entre 2015 e 2016, o país acumulou problemas associados a um biênio de queda do PIB, alta do desemprego, precarização do trabalho, entre outros. Entre julho de 2014 e agosto de 2017, foram descredenciadas 787 mil famílias; entre maio e dezembro de 2019, 1.168 famílias. Ao final de 2019, o PBF atendia 13 milhões de famílias, um quantitativo inferior ao de 2011. E 3,2 milhões de famílias cumpriam os requisitos para acessarem o benefício, mas não eram inseridas.

Até 2020, o valor real médio dos benefícios acompanha inversamente o processo inflacionário entre os períodos de reajuste, os reajustes anuais até 2014 e pequenas modificações do marco legal do programa que criaram ou expandiram benefícios. De meados de 2016 a fevereiro de 2020, há uma queda contínua. Em 2019, ao invés de reajuste do programa, foi concedido um pagamento extra, que além de não se incorporar às regras do programa, manteve congelados os valores de referência¹¹⁵, impedindo que mais famílias se enquadrassem nos critérios de renda.

O programa chegou a 2020 muito menor do que o enfrentamento à crise social no país exigia. E mesmo assim, era o último refúgio dos segmentos mais pobres. O Gráfico 3 apresenta dados sobre o quantitativo de famílias atendidas pelo programa e o valor médio dos benefícios.

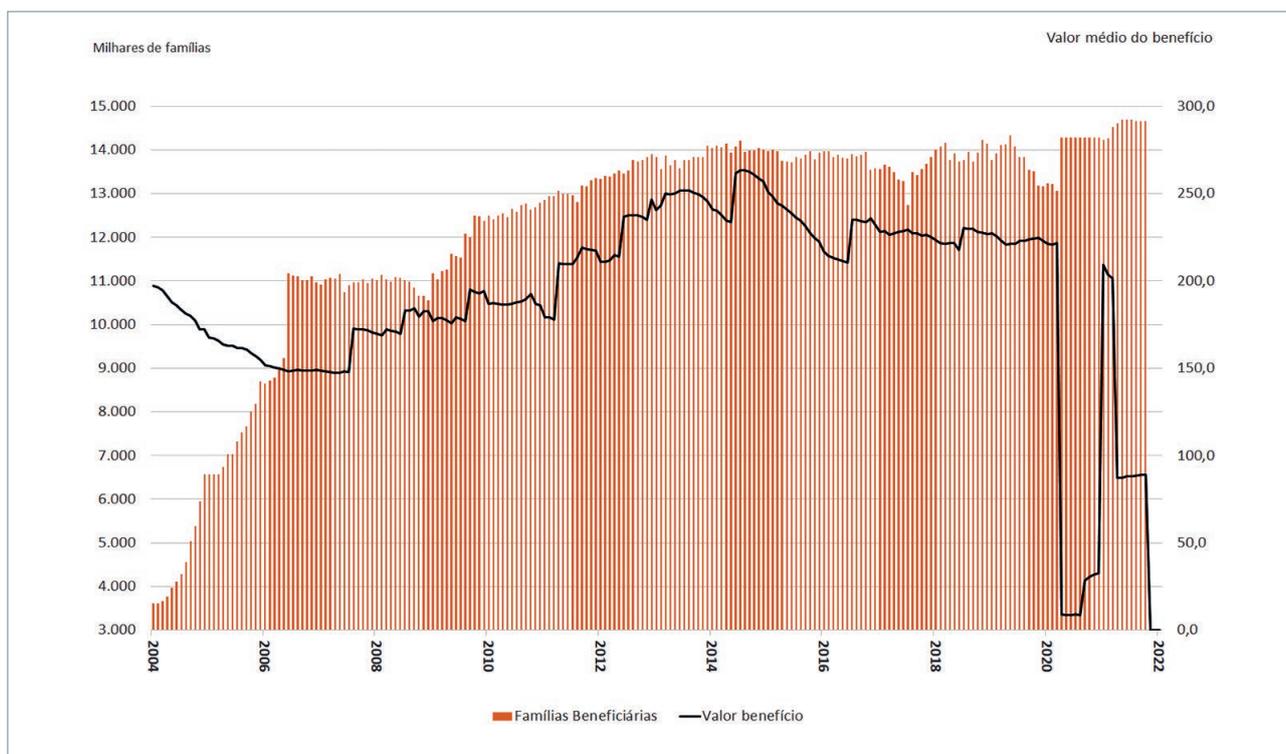
Em 2020, com a pandemia, foi aprovado um valor emergencial para que essas famílias pudessem acessar os benefícios do PBF e, entre março e abril, o número de famílias beneficiadas passou de 13 para 14 milhões, o mesmo número de famílias de julho de 2014, quando o país apresentava um dos menores índices de desemprego da série histórica da PNAD-C. Por determinação legal, foram interrompidas as ações de suspensão e bloqueios relacionados à ausência de atualização do CadÚnico ou ao descumprimento de condicionalidade. Mas, a exclusão continuou. O crescimento da fila de espera do PBF ao final de 2020, alcançava o número de 2,5 milhões de famílias habilitadas, mas sem cobertura. No CadÚnico

114 A edição da Análise da Seguridade Social 2020 apresenta um histórico desses problemas, em um texto assinado por Jaccould, Luciana et al.

115 Pelas regras do programa, o reajuste do valor dos benefícios é aplicado sobre os critérios de renda para acesso às linhas do PBF.

havia 14 milhões de famílias em situação de pobreza e 2,8 milhões em situação de extrema pobreza, totalizando 16,7 milhões de famílias em condições de acessar o PBF. Entretanto apenas 14 milhões de famílias estavam recebendo o benefício.

GRÁFICO 3
FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA
E VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO



Nota: Valor médio do benefício em valores constantes (INPC de dez/2021). Durante os períodos de pagamento dos auxílios emergenciais, os beneficiários puderam fazer a opção por receber auxílios de maior valor. Assim, o valor médio dos benefícios do PBF caiu como mostra o gráfico. O Bolsa Família foi extinto em novembro de 2021. A partir dessa data os beneficiários receberam o Auxílio Brasil, com dados na Tabela 38.

Fonte: Ministério da Cidadania. Vis Data 3

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Ressalte-se que o valor médio recebido pelas famílias beneficiadas em 2020 cai diante do direito de opção pelos auxílios emergenciais.

Esse quadro de desproteção social fez o Brasil voltar ao mapa da Fome, conforme mostrou a Pesquisa de Orçamento Familiar-POF de 2018. Entre 2004 e 2013, houve contínua redução dos domicílios em situação de insegurança alimentar. A POF 2017-2018 aponta a inversão do quadro, com regressão aos níveis de 2004. A pandemia agravou essa situação. Em 2018, 63% dos domicílios apresentavam níveis de segurança alimentar, em 2020, 44,8%. Em 2018, havia 10 milhões de pessoas em IA grave (conviviam com a fome); em 2020, 19 milhões de pessoas. E 55,2% da população (cerca de 117 milhões de pessoas) apresentavam IA em algum grau¹¹⁶. O crescimento do flagelo da fome não pode ser atribuído à Covid-19.

116 Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (RBPSSAN). O percentual de IA grave atingiu 18,1% na região Norte, e 13,8% no Nordeste. O levantamento foi realizado em 1.662 domicílios urbanos e em 518 domicílios rurais, e permite comparação com pesquisas

O governo, por Medida Provisória (MP 1.061) editada em agosto, trocou o mais eficiente programa de combate à pobreza e à extrema pobreza, por outro, o Auxílio Brasil. A MP não estabeleceu nem os critérios para acesso aos benefícios nem o valor dos benefícios. Todos esses pontos seriam definidos por regulamento. E as pessoas perderiam a garantia legal ao recebimento do benefício. Mas, determinava que o Poder Executivo federal deveria, via regulamento, compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros do programa com as dotações orçamentárias disponíveis. Pela MP (embora não houvesse um valor para cada benefício), o valor total dos benefícios recebido por cada família, em geral, seria inferior ao pago pelo Bolsa Família. A MP até criou um Benefício Compensatório de Transição para impedir que as famílias que já recebiam os benefícios recebessem um valor menor na troca (e novamente a duração desse benefício de transição seria decidida por regulamento).

Tamanhas foram as críticas que durante a tramitação da MP e sua conversão na Lei nº 14.284, de 2021, foram fixados os valores dos benefícios. Mas com acanhados valores ainda podem resultar um benefício inferior ao pago pelo Bolsa Família. Assim, o Benefício Compensatório de Transição foi mantido. Como esse benefício somente é concedido às famílias que antes recebiam o Bolsa Família, os novos beneficiários (inclusive aqueles que já preenchiam as condições no Cadastro Único e aguardavam o deferimento) não perceberão esse complemento. Terão benefícios menores do que receberiam do Bolsa Família.

Essas perdas ficaram evidenciadas em dezembro, quando as contas começaram a ser feitas. A saída foi editar a MP 1.076, que criou outro benefício extraordinário temporário para todos os beneficiários do Auxílio Brasil, determinando que nenhuma família recebesse menos de R\$ 400 mensais. Nos termos da MP 1.076 esse benefício será pago até dezembro de 2022. O novo programa já nasce sob amarras: a extensão e o número de beneficiários são vinculados à disponibilidade orçamentária e financeira, o que impede que os cadastrados no CadÚnico possam ser contemplados automaticamente, se atenderem aos requisitos¹¹⁷.

A Tabela 38 apresenta os dados do Auxílio Brasil.

TABELA 38
PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL, QUANTITATIVO DE BENEFICIÁRIOS,
VALORES ORÇAMENTÁRIOS E VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO

Referência	milhares		R\$ milhões		R\$
	Famílias beneficiadas	Valor repassado	Valor médio do benefício		
nov/21	14.506	3.255	224		
dez/21	14.519	5.936	409		
jan/22	17.566	7.159	408		
fev/22	18.017	7.189	399		
mar/22	18.022	7.385	410		
abr/22	18.063	7.402	410		

Fonte: Ministério da Cidadania – Sistema de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, extração em 09/04/2022

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

nacionais realizadas pelo IBGE entre 2004 e 2018. Os resultados revelam que, em 2020, com o benefício emergencial de R\$ 600, a insegurança alimentar diminuiu.

117 A MP 1.076/2021 que instituiu o Benefício Extraordinário, estava em 20/abril/2022, aprovada na forma de Projeto de Lei de Conversão. Foi convertida na Lei nº 14.342, de 18 de maio de 2022.

O início do programa deu-se em novembro de 2021. Mas a promessa de incorporação das mais de 3,5 milhões de famílias na lista de espera foi efetivada apenas em 2022.

4.7. Auxílio Emergencial

Entre 2020 e 2021, as famílias foram socorridas por vários benefícios emergenciais. Houve, por parte do governo, muita resistência à definição dos auxílios emergenciais. Mas, definidos marcos legais, a velocidade de implementação desse programa somente foi possível pela experiência e pelas informações acumuladas pelo CadÚnico.

Primeiro surgiu o Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982, de 2020 e Decreto 10.316, de 2020), aprovado pelo Congresso Nacional foi estabelecido em R\$ 600, em substituição à renda do trabalho. Era dedicado às pessoas que perderam renda do trabalho em ocupações informais ou por conta própria, cuja renda familiar mensal fosse de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo per capita ou de até três salários mínimos. Até duas pessoas por família podiam ser atendidas, e as mulheres, quando em chefia de famílias monoparentais, receberam em dobro. Foi uma renda básica emergencial, onde estavam previstas três parcelas mensais, com possibilidade de prorrogação, sendo o programa ampliado para cinco parcelas.

Posteriormente, com a permanência da pandemia, foram criados mais dois benefícios, sendo o primeiro instituído pela MP nº 1.000, de 2000, e chamado de Auxílio Emergencial Residual (AER), regulamentado pelo decreto 10.488, de 2020) com valores limitados a R\$ 300, diminuição do público alvo e restrito a quatro parcelas, que vigoraram até o final de 2020. O segundo, já em 2021 e apenas em abril, pela MP 1.039, de 2021, com o nome de Auxílio Emergencial 2021, com maiores restrições em relação ao público alvo e valores de R\$ 150, R\$ 250 ou R\$ 375. Para assegurar a restrição ao acesso, o Decreto nº 10.661, de 2021 que regulamentou a MP, impediu a inclusão de novos beneficiários, mesmo diante de uma piora em suas condições econômicas ao longo de 2020.

A Tabela 39 apresenta os dados dos auxílios emergenciais.

TABELA 39
AUXÍLIOS EMERGENCIAIS, VIGÊNCIA E DESPESA MÉDIA MENSAL

Valores correntes, em R\$ mil

Auxílio Emergencial	Vigência	Despesa média mensal
Auxílio emergencial - R\$ 600,00	Abril/2020 a agosto/2020	46.055
Auxílio emergencial residual - R\$ 300,00	Setembro/2020 a dezembro/2020	15.900
Auxílio Emergencial 2021 - R\$ 150, R\$ 250 ou R\$ 375	Abril/2021 a outubro/2021	8.588

Nota: Além dos valores executados durante a vigência dos auxílios, há pequenos valores residuais pagos posteriormente inclusive por determinação judicial.

Fonte: SIAFI – Extração Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As MP que instituíram os dois últimos auxílios não foram votadas pelo CN (não foram convertidos em lei). A opção pela decadência das medidas provisórias foi o instrumento utilizado pelo governo para impedir que valores e critérios de acesso fossem alterados pela tramitação. Com essa determinação o governo conseguiu reduzir o valor dispendido a cada auxílio.

O Auxílio Emergencial, único determinado pelo CN, entregou às famílias R\$ 46 bilhões ao mês. No Auxílio Emergencial Residual (AER), o governo conseguiu reduzir essa despesa à terça parte. O Auxílio Emergencial 2021 foi ainda menor, mesmo que a crise sanitária tenha sido bem mais mortal.

4.8. As despesas com ações e serviços públicos de saúde

Em 2020 e 2021, com a pandemia, o debate sobre a saúde pública, a importância da sua universalidade a todos os segmentos sociais, o fortalecimento da atenção básica, o aumento do financiamento público e a cooperação global, cresceu na imensa maioria dos países¹¹⁸.

No Brasil, não foi diferente. Em defesa do SUS, pela imprensa, nas redes, ruas, filas da vacina, o que se viu foram saudações ao SUS, aos seus profissionais que se colocaram nas linhas de frente mesmo antes das vacinas, mesmo com proteção ineficaz e em jornadas exaustivas de dedicação extrema.

Nos últimos dois anos, as despesas extraordinárias da Covid mascararam o recorrente problema do subfinanciamento da saúde pública. Uma luta que precisa ser retomada para que a saúde possa enfrentar as políticas de ajuste fiscal, que predominam especialmente desde 2017. O país precisa ampliar os níveis do financiamento à saúde, para superar gargalos históricos, repor os níveis de atenção à saúde que foram prejudicados com a pandemia, aumentar a resolutividade dos serviços e atender às novas demandas. Pesquisas apontam que um quarto das pessoas que foram contaminadas, incluindo as que tiveram infecção leve ou eram assintomáticas, têm novos problemas de saúde¹¹⁹. Também importante diminuir as desigualdades estruturais do próprio SUS pelas diferentes regiões do país. Necessário um SUS ainda mais robusto e resolutivo; com um grande reforço a atenção primária, vigilância sanitária, com capacidade de agregar tecnologias na atenção à saúde. Imperioso resgatar o sonho constituinte da saúde como direito de todos e dever do Estado.

A Análise da Seguridade Social, ao apresentar as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, tem a pretensão de contribuir para esse importante debate sobre o financiamento. Há muitas lições a extrair dessa pandemia, que ainda não acabou.

Como método de sistematização de dados, são adotadas as determinações da Lei Complementar nº 141, de 2012, que regulamentou o que pode ser computado como Ações e Serviços Públicos em Saúde e prescreveu a aplicação mínima de recursos para o setor.

Em 2020, excluídos os valores excepcionais da Covid, a saúde viu reduzir os seus recursos de R\$ 125 bilhões em 2019 para R\$ 120 bilhões. E, em 2021, os valores executados, R\$ 128 bilhões, são pouco superiores aos de 2019, representando uma variação de 2%, muito inferior a inflação do período. Ao longo desse

118 Esses são alguns dos pontos levantados pelo Conselho Europeu, conforme sintetizados na página do Conselho <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/>

119 Pam Belluck, The New York Times, 18 de julho de 2021, traduzido e publicado no Estadão (<https://tinyurl.com/yhn72pvj>).

biênio a saúde pública adotou medidas para priorizar os cuidados dos pacientes da Covid. Muitas cirurgias, muitos tratamentos acabaram relegados, em prol de salvar o máximo de vidas. A conta dessa prioridade chegará e não será possível equacioná-la sem um novo padrão de financiamento do SUS. Para reverter o subfinanciamento agravado pelas regras do teto de gastos é preciso incorporar no cálculo de gastos mínimos elementos como arrecadação, aumento de segmentos populacionais que mais demandam o sistema, a incorporação de novas tecnologias, entre outros. E, naturalmente, aumentar os repasses legais para estados e municípios. No orçamento atual da saúde é crescente a parcela que deriva de emendas de relator e de parlamentares. Essas emendas não promovem uma distribuição equitativa de recursos, nem permitem a necessária autonomia federativa, nem há certeza de que estão adequadas a qualquer plano nacional de saúde.

A Tabela 40 apresenta os dados da execução da Saúde, computando os dados relativos ao Orçamento da Seguridade Social e do Regime Fiscal Extraordinário, em 2020 e 2021.

TABELA 40
DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

Valores correntes, em R\$ milhões %

Áreas de atuação governamental	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020 (%)
Administração Geral	3.408	6.654	9.567	10.560	13.883	15.972	8.699	8.036	8.537	6,2
Assistência aos Povos Indígenas	4	327	1.343	1.256	1.730	1.496	1.470	1.450	1.511	4,2
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	31.622	48.331	49.165	53.133	52.504	60.097	54.815	56.571	3,2
Atenção Básica	5.934	10.349	19.256	20.599	21.609	21.650	27.558	26.925	32.456	20,5
Saneamento Básico Rural	84	182	126	272	418	163	205	260	304	17,1
Saneamento Básico Urbano	656	861	458	612	849	755	689	313	240	-23,4
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	6.063	12.999	14.468	13.839	14.675	13.944	15.150	15.413	1,7
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.995	5.475	6.373	7.037	7.518	8.507	7.668	8.184	6,7
Vigilância Sanitária	186	282	320	330	334	331	330	303	310	2,1
Outras programações	1.268	1.858	2.992	3.482	3.535	4.632	3.595	4.891	4.624	-5,5
Soma	34.517	61.193	100.868	107.117	116.366	119.695	125.094	119.811	128.150	7,0
Investimentos nas diversas áreas	2.085	3.117	3.435	4.835	6.688	5.144	4.199	3.281	4.213	28,4
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19								44.812	54.576	
Soma								164.623	182.726	

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O governo tem se recusado a esse debate. Veja-se, por exemplo, que em 2021 não havia o Regime Fiscal Extraordinário e, mesmo assim, está consignado que R\$ 55 bilhões dos gastos do exercício, quase a terça parte do total, estão classificados como de natureza extraordinária, para que esses valores extras não sejam utilizados como referência para outros exercícios.

Enfrentar a pandemia em 2021 exigiu muito mais do SUS do que em 2020.

O Ministério da Saúde administra diretamente poucas unidades de saúde, quase que exclusivamente no RJ e no RS. Há ainda hospitais nas universidades, mas a imensa maioria das unidades hospitalares é de

responsabilidade de estados e municípios. Há terceirizações (para Organizações Sociais e outras entidades) e hospitais operacionalizados pela rede filantrópica, que nesses casos são pagos por estados e municípios. As demandas e as pressões, as filas por vagas, as exigências de toda sorte, primeiramente são apresentadas ao gestor local, que administra ou é responsável pela unidade de saúde.

Assim, uma parcela considerável desse encargo está nas contas de estados e municípios. Eles não contaram com um orçamento de guerra, o regime extraordinário fiscal (EC nº 106) atendeu exclusivamente à União em 2020, não se estendeu as mesmas exceções para estados e municípios.

Para compensar a pressão pelo aumento da demanda do SUS em estados e municípios, em 2020, várias medidas foram aprovadas pelo CN para que as unidades subnacionais pudessem arcar com esse encargo extraordinário, o governo aumentou os repasses para a saúde, adiou o pagamento de encargos financeiros de estados e municípios para que o saldo de caixa pudesse ser usado na saúde, complementou perdas de FPM e FPE.

Em 2021, nenhuma dessas medidas foi replicada. Estados e municípios tiveram que arcar, com seus próprios recursos, todos os gastos extraordinários da Covid.

Segundo os dados do Siconfi (STN – Min. Economia), somente os estados aumentaram as suas despesas em saúde em 14,8% (superando a inflação de 2021). No mesmo período, a União diminuiu os repasses relativos à Saúde para os estados e municípios, conforme apontam os dados da Tabela 41.

TABELA 41
EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA DOS RECURSOS FEDERAIS EM ASPS

Valores constantes, R\$ milhões

Modalidade de Aplicação	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entregues a Estados e DF	23.594	24.067	25.003	25.194	34.124	28.573
Entregues a municípios	66.379	65.161	74.591	74.612	98.658	82.266
Entregues a entidades privadas	1.601	1.797	1.418	1.608	1.614	1.313
Entregues a organismos internacionais	3.311	3.369	2.134	1.103	3.317	2.943
Executado pela União	48.750	45.241	44.341	47.257	48.884	70.628
Total Geral	143.635	139.635	147.487	149.774	186.598	185.724

Nota: Despesas pagas em cada exercício, inclusive com restos a pagar de exercícios anteriores, com Ações e Serviços Públicos em Saúde – ASPS.

Fonte: Siga Brasil - SF. Valores constantes, corrigidos mês a mês pelo IPCA, de março de 2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A União, em 2021, em valores nominais, ampliou os gastos em ASPS 2021 (incluindo a Covid), de R\$ 165 bilhões para R\$ 183 bilhões, como mostrado na Tabela 40. Segundo os dados do Siga Brasil – SF, quando corrigidos pelo IPCA, os valores efetivamente pagos em 2021 ficam ligeiramente inferiores aos de 2020, como mostrado na Tabela 41. E, os repasses para estados e municípios efetivamente entregues ficam inferiores, respectivamente, -16,3% e -16,6%. A União gastou em aplicações diretas 44% a mais do que em 2020, uma parcela considerável desse aumento está relacionada às vacinas da Covid.

Outra forma de ver a ação do teto de gastos sobre a saúde é analisando as despesas realizadas em relação às receitas correntes líquidas – RCL – como determinava a legislação da saúde antes da EC nº 95.

Deveriam ser aplicados em saúde em cada exercício, no mínimo, 15% da RCL. Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2021, a RCL foi de R\$ 1,1 trilhão. Nessas condições, a aplicação

mínima em saúde deveria ter sido de R\$ 159 bilhões. Essa seria a aplicação mínima sem as demandas extraordinária da Covid. Um valor bem superior aos R\$ 128 bilhões aplicados.

4.9. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais da Previdência Social, já que as despesas com pagamento de benefícios estão abordadas em outros capítulos. Desde 2020, os dados da série histórica refletem mudanças derivadas do PPA 2020-2023 que promoveu reclassificações dos diversos programas e ações. Há ainda reflexos da fusão dos ministérios.

Até 2016, nesse grupo preponderavam as despesas com pessoal ativo¹²⁰, modernização tecnológica e com instalação e funcionamento das unidades de atendimento. A partir de 2017, há uma diminuição em virtude das transferências das despesas administrativas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e em 2019, para o Ministério da Cidadania, que assumiram a rede de atendimentos do INSS e outras ações relacionadas à prestação dos serviços aos segurados da Previdência. Em 2020, as despesas com o funcionamento das agências do INSS voltaram a ser classificadas como Previdência Social (no último biênio estiveram classificadas como Assistência Social, em função do deslocamento das funções ministeriais), mas estão classificadas (pelo PPA) como despesas administrativas e não como “Previdência Social Básica”¹²¹.

Dado a importância de manter a série histórica, inclusive quanto às despesas administrativas da Previdência Social, consideradas pelos estudiosos como uma das menores despesas administrativas em relação aos quantitativos de segurados e de benefícios, a Análise da Seguridade Social repõe as despesas de pessoal que no biênio anterior estiveram deslocadas.

Em função desses deslocamentos, em 2020, retornam a esse grupo de despesas R\$ 2,9 bilhões relativos a pessoal, outros R\$ 928 milhões relativos ao funcionamento das agências e ainda R\$ 139 milhões relativos ao teleatendimento, que foram classificadas para a execução orçamentária como despesas administrativas. Ainda assim, o total gasto em 2020 foi de R\$ 4,7 bilhões, inferior aos R\$ 6,0 bilhões de 2019. Em 2021, o total de despesas foi de R\$ 5,3 bilhões. Em valores nominais, a execução dos últimos dois anos foi inferior à de todos os exercícios desse 2010, exceto 2019.

Essas reduções não se devem a ganhos de produtividade. O que se vê na Previdência Social é o descaso para com o direito do segurado, enormes filas de pedidos aguardando manifestações do INSS, redução do quadro de funcionários.

A Tabela 42 apresenta as despesas administrativas e operacionais desses serviços, exceto as despesas com benefícios. Para facilitar o acompanhamento da série histórica, no destaque foram subtraídas as despesas

120 As despesas de pessoal, incluídas na Tabela 35 como de administração geral, diferem das lançadas no fluxo de caixa do INSS. Primeiro, pelo critério de apuração, nessa tabela estão lançados os valores liquidados e não os pagos pelo regime de caixa. Segundo, porque aqui não estão computadas as despesas com servidores inativos e pensionistas. Nos estudos da ANFIP, essas despesas são agregadas em regimes próprios.

121 Antes havia ações específicas para mensurar a terceirização do atendimento, inclusive ao não-presencial. Na verdade, todas as despesas de pessoal do Ministério da Cidadania foram transferidas para a Previdência Social, isso significa até o pagamento relativo a ministros e demais cargos de direção do Ministério. Naturalmente que esse não é o Ministério da Previdência Social.

relacionadas com pessoal, vencimentos, auxílios e outros benefícios, que acabaram deslocados para outra estrutura administrativa. Assim, a resultante é um conjunto de outras despesas operacionais, importantes para a prestação dos serviços previdenciários.

TABELA 42
DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS

Áreas de atuação governamental ⁽¹⁾	Valores correntes, em R\$ milhões										%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020/2019	
Previdência Básica	520	862	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	172	177	3,2	
Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	381	569	540	968	566	559	587	554	470	-15,0	
Administração	139	162	160	156	34	32	169	885	1.039	17,4	
Outras atividades	82	141	176	146	86	159	196	119	537	349,6	
despesas de pessoal ativo	2.282	4.026	5.363	5.385	5.618	5.166	3.927	2.961	3.041	2,7	
Total	3.404	5.759	7.322	7.702	7.362	7.045	5.976	4.691	5.265	12,2	
Investimentos nas diversas áreas	72	156	25	55	34	33	30	25	30	17,4	
Total, exceto despesas deslocadas com a fusão de ministérios ⁽²⁾	1.122	1.733	1.959	2.316	1.744	1.879	2.049	1.730	2.224	28,5	
Regime fiscal Especial Covid								62	40		

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte. ⁽¹⁾A partir de 2017, parte dessas despesas está apropriada no grupo Assistência Social, porque o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a acumular essas funções e, da mesma forma, o Ministério da Cidadania em 2019. Em 2020, as despesas administrativas e de pessoal estão novamente classificadas como Previdência Social. ⁽²⁾ Para manter uma série histórica, foram subtraídas as despesas deslocadas desse quadro com a fusão (associadas a Administração, pessoal e benefícios aos seus servidores)

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Vale sempre ressaltar que as despesas com pessoal relacionadas aos postos de atendimento e outras despesas correlatas são fundamentais para a prestação de serviços e o atendimento aos segurados. Em 2020, esses valores foram reduzidos a R\$ 2,8 bilhões; em 2018, R\$ 4,8 bilhões. Essa redução de 40% em dois anos das despesas de pessoal ajuda a explicar o expressivo aumento no tempo de concessão de benefícios. Reduzindo os servidores que analisam esses processos, o governo reduz, ao mesmo tempo, as despesas de pessoal e com benefícios.

Em contrapartida, as despesas com prestação de serviços de pessoas jurídicas, que em 2019 foram de R\$ 5,2 milhões, em 2019, passaram para R\$ 1,1 bilhão. E as despesas com pessoal requisitado, no mesmo período, de R\$ 3,5 milhões, para R\$ 46 milhões. A terceirização e a requisição, especialmente de militares, geraram inúmeras vantagens variadas, menos para os segurados, porque não equacionaram a resolutividade da prestação de serviços.

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

do que os de 2016. Em 2020, continuaram em queda e somaram R\$ 554 milhões, valor nominalmente inferior ao de 2006¹²². E, em 2021, apenas R\$ 470 milhões.

Em seu conjunto, descontadas as despesas com pessoal ativo e benefícios a esses servidores, as despesas com ações e serviços de Previdência Social somaram em 2019, R\$ 1,8 bilhão. Em 2020, os valores caíram para R\$ 1,8 bilhão e em 2021, foram executados R\$ 2,4 bilhões. Um montante pouco superior ao de 2016.

4.10. 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, Seguro Desemprego e 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. Desde 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 que em pouco superam 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 2020, uma grande crise se abateu sobre o emprego. O ano terminou com 2,6 milhões a menos de empregados com carteira. O novo Caged identificou que ao longo do ano foram registradas 14 milhões de

122 A série completa dessas despesas está no Anexo XI.

demissões. Mas, desses, apenas 6,2 milhões de trabalhadores puderam entrar com o seu pedido de Seguro Desemprego. Menos da metade.

Os dados da PNAD-C também indicaram que, em 2020, 1,6 milhão de trabalhadores estavam à procura de trabalho há mais de um ano. Ao longo da pandemia houve um incremento de 950 mil. Ao final do primeiro trimestre, havia 2,6 milhões de trabalhadores procurando emprego por um período de doze a 24 meses. Mas o Seguro Desemprego paga no máximo cinco prestações.

Em 2021, menos trabalhadores puderam requerer o Seguro Desemprego. O número de pedidos foi o menor desde 2006, apenas 6,1 milhões de requerimentos, 10,3% menos que em 2020 (6,8 milhões). A quantidade de parcelas de Seguro Desemprego pagas pelo governo também foi a menor desde 2006: 22 milhões de prestações.

Isso é resultado direto do crescente índice de informalidade e da situação de desemprego de longa duração. A legislação¹²³, seja pelo aumento da carência ou pela redução do número de prestações, não socorre a maior parte dos trabalhadores em situação de demissão involuntária. Para a maioria, o verdadeiro Seguro Desemprego foi, em 2020 e em 2021, o auxílio emergencial, de valor muito inferior ao salário mínimo, o que leva as famílias a uma grande perda da renda.

Essas observações são comprovadas pelas despesas executadas nos últimos anos. Em 2015 e 2016, essas despesas somaram R\$ 38 bilhões. Entre 2017 e 2019, ficaram praticamente estabilizadas em uma média de R\$ 37 bilhões, um valor inferior a 2015. Em 2020, o valor foi de R\$ 40 bilhões. Em 2021, caiu ainda mais para R\$ 36 bilhões. Desnecessário reafirmar a incompatibilidade entre essas despesas e o crescimento do desemprego. Assim, esses resultados correspondem a um descompasso entre os requisitos para obtenção do benefício e a realidade do mercado de trabalho.

Primeiro, há uma grande exclusão da maioria dos trabalhadores ocupados, que não estão empregados com carteira em contratos por prazo indeterminado. A desocupação para esses trabalhadores não encontra socorro no programa do Seguro Desemprego. A rotatividade do mercado de trabalho e o crescimento do número de contratos temporários ou por prazo determinado não permitem, mesmo para aqueles empregados, o pleno acesso ao benefício, quando há o término dos seus contratos.

E, ainda assim, a quantidade de prestações a que o trabalhador tem direito não corresponde ao alongado tempo de recolocação existente hoje. Um estudo da Fundação Seade-Dieese na região metropolitana de São Paulo indica que em março de 2018, a média era de 47 semanas, quase um ano. No mesmo mês de 2015, foi de 24 semanas. Assim, em três anos, o período praticamente dobrou. No mesmo sentido, a pesquisa “O desemprego e a busca por recolocação profissional no Brasil”, realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em fevereiro de 2018, em todas as capitais, mostra que o tempo médio de desemprego já chega a 14 meses entre os entrevistados. Em 2016, esse tempo era de 12 meses. Depois de recebidas as prestações a que tem direito (5 ou menos), esse trabalhador que permanece desempregado ou que se ocupa em posições precárias ou por conta própria, deixa de fazer jus a qualquer benefício do FAT. Foi excluído do orçamento público.

123 A MP 665, convertida na Lei nº 13.134, de 2015, reduziu as prestações e aumentou as carências exigidas para o acesso ao benefício. 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. E para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos, na hipótese de ter trabalho registrado em 23 dos últimos 24 meses. Caso contrário, terá direito a apenas quatro prestações a cada biênio, se lograr nesse intervalo pelo menos 6 meses de emprego formal.

A Tabela 43 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

As despesas com o Abono Salarial cresceram com a formalização do trabalho. Têm direito ao benefício os empregados registrados que trabalharam pelo menos um mês no ano anterior, com uma remuneração mensal inferior a dois salários mínimos. Pela realidade do mercado de trabalho nacional esses critérios abrangem mais de 55% dos empregados registrados¹²⁴. Com o retorno da precarização do trabalho, essa despesa está praticamente estabilizada. Pesa sobre esse resultado a diminuição dos trabalhadores que estiveram registrados no ano anterior. O aumento do desemprego e da informalidade diminuiu a quantidade de trabalhadores aptos a receber o benefício.

TABELA 43
PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT
E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO

	Valores correntes, em R\$ milhões										%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2020/2019	
Seguro-Desemprego	8.396	19.235									
Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	212	1.179									
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	20									
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	2	3	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	40.079	36.229	-9,6	
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	9									
Abono Salarial	2.755	8.758	10.126	17.932	16.229	17.338	17.523	19.259	10.158	-47,3	
Soma benefícios	11.378	29.204	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	59.338	46.388	-21,8	
Outras Ações do FAT	543	551	506	551	561	542	468	378	231	-38,9	
Funcionamento de unidades descentralizadas	59	84	158	147	157	158	137	100	93	-7,2	
Manutenção do cadastro	92	58	99	177	130	198	179	149	107	-27,9	
Renumeração de agentes financeiros	88	42	31	38	7	0	0	0	0		
Outras despesas administrativas	134	151	150	140	174	138	111	82	3	-96,5	
Fiscalização, Empregabilidade e fomento ao trabalho	169	215	68	49	93	48	41	46	28	-40,8	
Benefícios e outras ações do FAT	11.921	29.755	48.686	56.255	54.797	54.169	55.380	59.716	46.619	-21,9	

Nota: A partir de 2015, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do Seguro Desemprego.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

Para o Abono, em 2020, foram liberados R\$ 19,3 bilhões, o que permitiu beneficiar pouco mais do que 17 milhões de trabalhadores. Pelos mais diversos motivos, inclusive desconhecimento do direito, mais de um terço dos trabalhadores que teriam direito, não alcançaram o benefício. Em 2021, o governo transferiu para 2022 todos os pagamentos que seriam realizados no segundo semestre. Na prática, adiou em seis meses toda a nova escala de pagamentos. Assim, as despesas com Abono Salarial caíram para R\$ 10,2 bilhões.

Em Outras Ações do FAT, em 2020, foram aplicados R\$ 378 milhões, 219% a menos do que em 2019 e o menor valor desde 2005. Em 2021, apenas R\$ 231 milhões, menos da metade dos valores nominais aplicados em 2005.

124 Dados da RAIS, somente para os trabalhadores que terminaram o ano de 2019 ativos.

Neste conjunto de ações estão tarefas importantes que vêm sendo ignoradas ou negligenciadas pelo governo, como empregabilidade, fiscalização e fomento ao trabalho, que somaram apenas R\$ 46 milhões, em 2020 e tão somente R\$ 28 milhões em 2021. Quase a décima parte do realizado em 2010.

4.11. 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, no Ministério da Mulher, Família e de Direitos Humanos e em Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério do Desenvolvimento Regional, despesas de saúde nos hospitais universitários, ações de defesa civil e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais. Em 2020, por conta do Regime Fiscal Extraordinário houve outras ações correlatas.

Historicamente, nesse conjunto de ações, os maiores volumes de recursos estiveram associados a merenda escolar, saneamento básico urbano, assistência hospitalar e ambulatorial, com os hospitais universitários e a formação de médicos residentes. Desde a aprovação do teto de gastos, os investimentos em saneamento urbano caíram demasiadamente. Eles chegaram a R\$ 2,7 bilhões em média entre 2012 e 2013, e caíram para R\$ 710 milhões, na média, entre 2016 e 2019. Em 2020, essas ações obtiveram maior execução, foram R\$ 889 milhões. Em 2021, apenas R\$ 469 milhões foram gastos com essas ações.

A maior parte dessas programações envolve emendas orçamentárias, sejam as de execução obrigatória ou estejam elas acertadas entre a base parlamentar e o governo. Ao contrário do que seria de se imaginar, em 2020 e 2021, apesar da pandemia, o governo teve uma maior folga fiscal. Como visto anteriormente, somente para ficar no âmbito da Seguridade Social, despesas obrigatórias do Bolsa Família e da Saúde, foram pagos com recursos do Regime Fiscal Extraordinário, liberando recursos do Orçamentos Fiscal e Seguridade Social para outros fins.

A Tabela 44 apresenta essas despesas agrupadas, para melhor compreensão. Em 2015, essas ações somaram R\$ 11,7 bilhões e foram crescendo até 2018, quando chegaram a R\$ 14,6 bilhões. Em 2019, caíram ligeiramente para R\$ 14,5 bilhões. Em 2020, essas ações somaram R\$ 15,9 bilhões. Em 2021, uma nova queda para R\$ 15,1 bilhões.

Em 2020, foram alocados para ações dos hospitais universitários R\$ 308 milhões do Regime Fiscal Extraordinário e R\$ 5 milhões para formação de recursos humanos. Em 2021, os recursos para atendimento subiram para R\$ 757 milhões. E, uma parcela especial de R\$ 391 milhões foi utilizada para alimentação e nutrição de diversos segmentos sociais.

Como vem ocorrendo desde 2015, a única despesa que cresce continuamente é a relativa a hospitais universitários e à residência médica. Em 2019, esses valores chegaram a R\$ 9,8 bilhões. Em 2020, foram R\$ 10 bilhões (e mais R\$ 313 milhões do Regime Fiscal Extraordinário). Em 2021, essas despesas ordinárias cresceram ligeiramente para R\$ 11 bilhões, acrescidas dos valores extraordinários de R\$ 757 milhões.

TABELA 44
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL
REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS

Especificação	Valores correntes, em R\$ milhões										%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020	
Assistência à Criança e ao Adolescente	33	89	46	51	43	72	144	-	-		
Ações de saneamento urbano	34	1.744	1.093	553	856	914	515	890	471	-47,1	
Alimentação do educando	1.227	3.039	3.771	3.477	3.906	4.042	3.980	4.338	3.822	-11,9	
Hospitais de ensino e residência	983	2.673	6.619	7.806	8.652	9.406	9.780	10.294	10.710	4,1	
Outras ações de seguridade social	178	39	126	122	160	188	92	75	83	11,0	
Total Geral	2.454	7.584	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.596	15.086	-3,3	
Investimentos											
Assistência à Criança e ao Adolescente	9	53	27	38	27	-	126	-	-		
Hospitais de ensino e residência	45	113	178	353	301	240	170	198	243	22,7	
Saneamento Básico Urbano	34	1.741	1.077	536	854	914	515	889	469	-47,3	
Outras Subfunções	17	8	2	1	2	0	32	0	8		
Total investimentos	105	1.915	1.284	928	1.184	1.155	843	1.087	719	-33,8	
Regime fiscal especial Covid											
Hospitais universitários								313	1.154	268,4	
Formação de recursos humanos								5	5		
Alimentação e nutrição								0	391		

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte. Em Ações de saneamento estão programações relativas a saneamento urbano, em localidades com população superior a 50 mil habitantes. As ações de saneamento em pequenas localidades e em áreas rurais são realizadas pela Funasa, entidade do Ministério da Saúde.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A segunda maior conta desse conjunto é Alimentação do Educando, a Merenda Escolar. As despesas com as ações de alimentação do educando cresceram quando as políticas públicas passaram a atender da creche ao ensino médio. Primeiro, com a inclusão do ensino médio e, posteriormente, com o aumento das vagas públicas da educação infantil, creches e pré-escolas e com o aumento da educação integral. Em 2018, foram R\$ 4 bilhões e caíram ligeiramente em 2019 (-1,5%). Em 2020, voltaram a crescer. Foram R\$ 4,3 bilhões. Em 2021, a conta ficou R\$ 516 milhões a menos e totalizou R\$ 3,8 bilhões.

Também em Outras Ações da Seguridade Social, há uma diminuição histórica dos gastos em investimentos. Essas despesas estão concentradas em programações de saneamento básico urbano, para municípios com mais de 50 mil habitantes, e em obras e equipamentos nos hospitais universitários. Esses valores foram de R\$ 3,2 bilhões em 2013, e caíram em movimento quase contínuo. Em 2017 e 2018, foram de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão; em 2019, caíram para R\$ 843 milhões; em 2020, esses investimentos totalizaram R\$ 1,1 bilhão; e em 2021, caíram para R\$ 719 milhões.

5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2021

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas, as renúncias e o mercado de trabalho foram discutidos em seções anteriores. Neste Capítulo são discutidos os efeitos iniciais da Reforma da Previdência em relação à redução na quantidade e no valor de benefícios concedidos e ao conjunto das despesas previdenciárias; e serão apresentados os dados sobre o resultado do RGPS. Nesse aspecto, a maior motivação é contribuir para a defesa da Previdência Social.

Em 2019, os direitos previdenciários foram reduzidos, novas exigências estabelecidas e carências ampliadas. Novamente, o discurso que buscou justificar a reforma foi a equivocada concepção de incapacidade presente e futura de arcar com os benefícios. No fundamental, as regras do teto de gastos impõem cortar despesas, pela supressão de direitos, havendo ou não condições de financiamento.

Esse discurso quer que as contribuições previdenciárias sejam capazes de financiar todos os benefícios. Ocorre que as receitas previdenciárias vêm sendo dilapidadas pela destruição do emprego e dos salários, pelas renúncias e pela redução das alíquotas das contribuições empresariais. Nessas condições, essa conta somente fecha com a redução dos direitos.

Ademais, ignora que os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previsões de aportes governamentais completando o tripé contributivo: governo, trabalhadores e empresas sustentam a Previdência.

Em defesa da Previdência Social, há os que reafirmam o modelo de 1988. Alegam que os problemas atuais da Previdência são conjunturais, resultado direto de problemas no mercado de trabalho; e que o Estado pode e deve intervir na realidade econômica para dinamizar o mercado de trabalho, formalizar ocupações, aumentar a remuneração e a participação desses rendimentos na renda nacional. Compreender que o direito à Previdência Social e pública é também instrumento substitutivo da capacidade laborativa permite melhores condições de financiamento para a Previdência arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores. Defendem, ainda, que é preciso aprofundar a inclusão de mais trabalhadores no sistema, elevar ainda mais o nível de formalização.

No Capítulo 3 ficou demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do déficit previdenciário. Isto aconteceu durante toda a década de 1990.

Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional, já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos. E voltou a ocorrer neste último triênio, com a tramitação de duas propostas de reformas para cortar drasticamente os direitos previdenciários.

O Fórum Nacional da Previdência Social ocorreu em 2007, quando o crescimento do emprego recuperava o RGPS, notadamente, o subsistema urbano. Ficou demonstrado que as contribuições previdenciárias, mesmo quando tomadas isoladamente, possuíam a capacidade de cobrir as despesas com benefícios. Que os problemas financeiros e de exclusão haviam sido provocados pela precarização do mundo do trabalho, ocorrida na década de 1990. Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana. Para o subsetor rural, a precarização do trabalho no campo, as sonegações, renúncias e imunidades fabricavam o chamado déficit. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária. Sob um governo mais sensível aos debates do mundo do trabalho, ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que reduzem as receitas do sistema.

Na realidade pós 2015, reina a inação estatal, e com ela, a incapacidade de os agentes econômicos adotarem as medidas necessárias para a superação da crise, enquanto cresce a informalidade nas ocupações. Mesmo assim, as questões do trabalho, do emprego, das contribuições previdenciárias e do financiamento estatal não foram a tônica dos debates da proposta de Reforma da Previdência. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho.

Do ponto de vista financeiro, as receitas exclusivas do RGPS estão aviltadas por inúmeras razões. Desde 2014, o crescimento do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam de forma simultânea e negativa as contribuições previdenciárias. Vários desses fatores atuaram alternadamente, mas, desde 2015, atuaram em conjunto, em uma mesma direção, diminuindo a arrecadação.

Vale lembrar que, em 2007, a Seguridade Social perdeu uma significativa fonte de financiamento com o fim da CPMF¹²⁵. Somente da Previdência Social foram suprimidos R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), equivalentes a 7% das receitas previdenciárias daquele ano – o que correspondia ao dobro da contribuição rural. Assim, o subsistema rural perdeu dois terços de seu financiamento. Somente esses valores significariam, em 2019, cerca de R\$ 22 bilhões¹²⁶.

A Tabela 45 apresenta os resultados da Previdência Social, conforme o principal quadro divulgado mensalmente pelo governo.

Parte desses números é repetida mensalmente nos relatórios da Previdência, do Tesouro Nacional e do Banco Central; e não consideram o efeito das renúncias e de outros fatores que afetam diretamente a arrecadação do sistema. Partem do pressuposto de que as contas da Previdência devem se limitar às suas contribuições específicas e desconhecem o seu modelo tripartite de financiamento e o papel do Estado e da Seguridade Social na composição das receitas e na garantia dos direitos relativos à Previdência Social.

125 Em 1999, quando a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21, ficou estabelecido que a parcela da arrecadação correspondente à majoração da alíquota em 0,10% seria destinada ao custeio da Previdência Social. Como à época o subsistema urbano era superavitário, essa parcela da CPMF passou a compor o financiamento do subsistema rural.

126 Em 2008, para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social – nenhuma compensação ao RGPS foi feita.

TABELA 45

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, CONFORME VALORES DIVULGADOS PELO GOVERNO E, NO DESTAQUE, AS DESPESAS COM JUROS DO GOVERNO FEDERAL

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas	108.434	211.968	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244
Despesas	146.010	254.859	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583
Saldo	-37.576	-42.890	-33.754	-39.840	-43.224	-83.534	-149.734	-182.450	-195.197	-213.179	-259.132	-247.338
Saldo % PIB	-1,7	-1,1	-0,7	-0,7	-0,7	-1,4	-2,4	-2,8	-2,8	-2,9	-3,5	-2,9
Média de todos os exercícios	-1,8											
% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade	25,7	16,8	10,7	11,2	11,0	19,2	29,5	32,7	33,3	34,0	39,0	34,9
Média de todos os exercícios	23,4											
Juros nominais pagos pelo governo federal	129,0	124,5	147,3	185,8	251,1	397,2	318,4	340,9	310,3	310,1	266,7	407,3
em % PIB	5,9	3,2	3,1	3,5	4,3	6,6	5,1	5,2	4,4	4,2	3,6	4,7
Média de todos os exercícios	4,4											

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 12 e no Anexo I porque os dados divulgados pelo governo não incluem a compensação integral pela Desoneração da Folha de Pagamentos, conforme apontado nos estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP. O governo também não incorporava nesses dados a parcela da CPMF até 2007, constitucionalmente vinculada à Previdência Social.

Fonte: Secretaria de Previdência Social; BCB, para os juros

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os números da tabela mostram como, entre 2005 e 2010 (um período que inclui a crise de 2007-2009), o saldo negativo caiu, em relação ao PIB, de - 1,7% para -1,1%. E a capacidade de a Previdência Social pagar todos os benefícios, exclusivamente com as contribuições previdenciárias, subiu de 74,3% para 83,2%. Mesmo com a crise, o Tesouro, por meio dos próprios recursos da Seguridade Social, nunca foi chamado a alocar a sua terça parte do financiamento.

Entre 2012 e 2014, no auge da formalização do emprego, da recuperação do poder de compra do salário mínimo e de aumento dos salários, a necessidade de aportes financeiros da Seguridade ficou constante em 0,7% do PIB, isso significava também que 90% dos benefícios de aposentadoria e pensões, para dezenas de milhões de trabalhadores e seus dependentes, eram custeados com as receitas exclusivas do RGPS.

Menos de 1% do PIB representa um diminuto investimento da sociedade brasileira no maior programa de distribuição de renda do país, responsável pelo sustento de milhões de famílias. Um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais; capaz de fazer girar a economia da maior parte dos municípios; com um grande efeito multiplicador na economia e que devolve aos cofres públicos, sob a forma dos mais diversos impostos, uma parcela significativa desse investimento.

Essa situação é invertida com a degradação da economia e do mercado de trabalho. No triênio 2017-2019 o país saiu da crise (de 2015-2016), mas não a superou, manteve altos níveis de desemprego e de informalidade. Os que defenderam a Reforma da Previdência agem como se não fosse possível promover um novo ciclo de emprego, de distribuição de renda ou de redução de desigualdades. Essa referência toma como futuro um cenário onde o conjunto dos trabalhadores e a sociedade estejam fadados ao desemprego

e às iniquidades sociais. Nesse triênio, o aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência, pelos critérios expostos na tabela, ou seja, as despesas com benefícios que ultrapassaram as receitas de contribuições previdenciárias ficaram estáveis em 2,8% do PIB e representaram 66% do financiamento. O valor nominal cresceu, mas o seu significado econômico não.

O que diferencia os resultados entre os triênios 2012-2014 e 2017-2019? Entre esses períodos (exatamente em 2015 e 2016), houve uma grande crise em que o PIB perdeu mais quase 7%, o país perdeu 3 milhões de empregos formais, a desocupação cresceu para mais de 6 milhões de trabalhadores e a Previdência acompanhou uma queda de 1,7 milhão de contribuintes. Não bastassem essas questões, a renúncia e a sonegação aumentaram.

Em 2020, há uma nova crise, cujos resultados negativos sobre as contas previdenciárias se somam aos problemas do triênio 2017-2019. As receitas foram de R\$ 405 bilhões, caíram 2,1%, em valores nominais, e 5,7%, em valores reais. A diminuição da arrecadação responde diretamente a variações negativas do mercado de trabalho, da quantidade e da qualidade dos empregos, a medidas de enfrentamento à crise que, para resguardar a capacidade econômica das empresas, postergou o pagamento de tributos.

Em 2021, as receitas cresceram 14% (nominal) para R\$ 462 bilhões. Em um exercício sem grandes avanços em relação ao quantitativo de emprego e com redução dos salários, uma parcela considerável desse aumento está relacionado ao recolhimento tributário de fatos geradores ocorridos em 2020, cujo pagamento foi postergado em função da crise.

Nesse biênio, as despesas com benefícios cresceram menos do que no período anterior. Para entender o pequeno aumento das despesas é preciso analisar os efeitos da Reforma da Previdência, como as novas regras ampliaram carências e exigências, inclusive quanto à idade mínima para as aposentadorias, e determinaram uma bruta redução do valor dos benefícios. Essa diminuição, em razão da Reforma da Previdência, decorre da redução direta dos valores dos benefícios concedidos, como a aposentadoria por incapacidade (antes por invalidez) que passou a ser proporcional ao tempo de contribuição¹²⁷, e a dos valores das pensões; além de outros efeitos negativos sobre todos os demais. Na medida em que se esgotam as diversas transições mais favoráveis, a reforma passa a exigir uma ponderação maior da vida laboral, não se admitindo a exclusão dos 20% das menores contribuições do período contributivo. O resultado é a redução dos valores de benefícios que estão sendo achatados em relação ao salário mínimo.

Em síntese, a face real dessa reforma: mais exigências, menos direitos. Os efeitos da reforma vão se tornando cada vez mais visíveis, à medida que os períodos de transição vão se esgotando.

As despesas com benefícios previdenciários em 2020 cresceram 6,0%, de R\$ 627 bilhões para R\$ 664 bilhões, e, em 2021, aumentaram 6,9%, para R\$ 710 bilhões. A maior parte desse aumento em 2020 está associada ao reajuste de 4,71% no salário mínimo. Em 2021, o aumento das despesas foi pouco superior aos 5,3% concedidos ao salário mínimo. Em ambos os casos, o crescimento do número de beneficiários foi reduzido pelos efeitos da reforma previdenciária (ainda que operando com regras de transição) e pelo abuso de medidas administrativas, que retêm sem respostas mais de um milhão de processos de concessão de benefícios. Pelas mesmas razões, no biênio, houve redução do valor do benefício médio real concedido. E não deve ser relegado o efeito das mortes prematuras de idosos beneficiários, em razão da Covid, sobre as contas da Previdência, como mostrado na Tabela 32.

¹²⁷ Como regra geral, o cálculo desse benefício é de 60% da média contributiva, acrescidos 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição excedente a 20 anos.

A Tabela 46 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e a integralização das perdas com a desoneração da folha.

TABELA 46
RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM
COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A
DESONERAÇÃO DA FOLHA

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas	128.887	229.906	400.301	396.121	401.253	418.826	443.893	469.735	464.614	512.997
Previdenciárias	108.434	211.968	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244
Compensações pela desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
CPMF ¹	7.663									
Renúncias, exceto desoneração da folha ²	12.789	17.938	35.849	41.288	43.116	44.041	52.711	56.404	59.842	50.753
Despesas	146.010	254.859	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583
Benefícios	141.922	239.075	373.541	415.096	482.338	528.390	553.217	586.642	621.045	657.926
Sentenças	4.088	14.458	18.703	19.237	23.194	26.538	30.238	36.509	39.734	49.361
Compensação previdenciária		1.325	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126	2.296
Saldo Encontrado	-17.124	-24.952	6.100	-39.966	-106.618	-138.409	-142.486	-156.775	-199.290	-196.586
Saldo % PIB	-0,79	-0,64	0,11	-0,67	-1,70	-2,10	-2,03	-2,12	-2,68	-2,27
Valor médio do saldo (% PIB)	-1,08									
Saldo sobre total de despesas (%)	-11,73	-9,79	1,55	-9,16	-20,99	-24,84	-24,30	-25,02	-30,02	-27,70
Valor médio do saldo (% despesas)	-13,74									

Notas: (1) a CPMF foi extinta em 2007. Os conflitos de informações de receitas e despesas do RGPS foram resolvidos pela opção do dado mais recente. O valor consignado em 2005 é somente a parcela da CPMF, de 0,10, que foi estabelecida para financiar a previdência rural. (2) O valor das renúncias, nesta tabela, são os divulgados pelos Boletins do RGPS. Para 2020 e 2021, o Boletim não divulgou as renúncias. Para 2020, foi feita uma extrapolação baseada no valor dessas renúncias totalizadas até novembro, último dado divulgado. Para 2021, os valores da tabela são os constantes da publicação Gastos tributários de bases efetivas, edição 2018-2021, última edição a incluir as renúncias do Simples. A redução verificada entre 2020 e 2021, em relação ao Simples decorre de mudanças na forma de apuração dessas renúncias.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, para receitas, despesas e renúncias; Demonstrativo de Gastos Tributários, para as renúncias do Simples em 2021; ANFIP, para as Compensações pela desoneração não repassada.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As duas últimas tabelas apontam que, até 2014, havia uma tendência de queda da necessidade de cobertura do Regime Geral determinada pela expansão da economia e do emprego, tanto em relação ao PIB, quanto em função do conjunto dos benefícios pagos. Em 2014, esse saldo foi positivo em R\$ 6,1 bilhões.

A partir de 2020, os números devem ser analisados dentro do contexto da pandemia e a sociedade deve continuar exigindo que políticas públicas sejam adotadas para recuperar a economia e os níveis de emprego e de ocupação, tendo como paralelo não apenas os dados pré-pandemia, mas horizontes compatíveis com o direito ao trabalho e à Previdência Social e a valorização do trabalho, como determinam respectivamente o art. 6º e o art. 172, da Constituição.

Considerando-se ou não as renúncias, recuperação e formalização dos empregos e salários produziram contribuições previdenciárias em volume suficiente para financiar os benefícios do sistema. Esses resultados foram produzidos diante de uma audaciosa política de valorização do salário mínimo que repercutiu fazendo

aumentar o valor dos benefícios. O aumento real de 77% concedido ao mínimo, no período de abril de 2002 a janeiro de 2018, foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que as despesas, a ponto de reduzir o chamado déficit, inclusive nominalmente, entre 2010 e 2012.

A Tabela 45 mostra, ainda, que políticas públicas em defesa do emprego e da renda do trabalho asseguraram, ao mesmo tempo, cidadania, distribuição de renda e, além disso, equacionaram as contas da Previdência Social. É o que apontam os dados a partir de 2015: uma economia muito mais fraca, a retração do emprego e o aumento das renúncias reverteram a necessidade de financiamento do RGPS.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena e absorvível em função dos resultados positivos em relação à distribuição de renda e da garantia que se concede ao direito constitucional à Previdência. Compensando-se as renúncias, como mostrou a Tabela 40, de 2005 a 2021, em uma média que pondera todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é de 14%. Isso significa que o Tesouro sequer financiou a metade da sua parcela correspondente a um terço do financiamento tripartite.

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA¹²⁸, 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.

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

É preciso aprofundar o debate sobre o conjunto das renúncias previdenciárias. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros, ou favorecimentos a determinados grupos de pressão.

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

Em 31 de dezembro de 2021, o governo editou a MP nº 1.093, alterando a Lei nº 8.212, de 1991. A primeira alteração suprime a compensação para o Fundo do RGPS, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha, feita para não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime. Isto reduz a arrecadação previdenciária no respectivo valor da compensação (R\$ 7,3 bilhões em 2021). A segunda determina que, para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, que as renúncias previdenciárias sejam adicionadas às receitas realizadas; e para os demais fins, apenas as receitas efetivamente arrecadadas e as despesas orçamentárias e financeiras efetivamente liquidadas e pagas.

O que significa a expressão “aferição de equilíbrio financeiro”? Para a Análise da Seguridade Social essa expressão corresponde a todas as informações sobre receitas e despesas que incluem a apreciação sobre o saldo financeiro (receitas e despesas). Porque sempre que o governo publica receitas e despesas quer discutir

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

o custo da Previdência frente à necessidade de aportes financeiros de natureza orçamentária. Assim, a Análise da Seguridade Social continuará publicando os dados das renúncias previdenciárias, em adição à arrecadação previdenciária, sempre que o objeto dos dados incluir a comparação entre receitas e despesas, porque, assim colocados, esses exemplificam o equilíbrio financeiro do sistema.

Como o governo interpreta os comandos dessa MP? Ao final de janeiro de 2022, do resultado do RGPS relativo a 2021. Nessa publicação não consta qualquer informação sobre renúncias das receitas previdenciárias. E, em outro documento, na mensagem enviada ao CN (em abril de 2022) que acompanha a proposta da LDO para 2023¹²⁹, não há informações sobre as renúncias do Simples quanto à Previdência. Em relação a 2023, não há suporte legal para entender que o Simples não seja um gasto tributário (em relação à Previdência o maior deles¹³⁰).

Em suma, se essa MP for convertida em lei, a consequência prática será a redução efetiva das receitas previdenciárias e, quanto às renúncias, apenas uma intenção a não ser cumprida.

A seção seguinte apresenta os dados iniciais do resultado da reforma sobre as contas de despesas da previdência social.

5.1. A Reforma da Previdência desconstrói o direito previdenciário

Aprovada em 2019, a Reforma da Previdência (EC nº 103) completou dois anos e ainda opera regras de transição, mitigando os seus efeitos mais perversos. O acompanhamento dos dados referentes a concessão de benefícios pode ajudar a entender como serão os seus efeitos para os próximos anos.

Em linhas gerais, a reforma aumentou as exigências e carências e diminuiu o valor dos benefícios. Compreender a desconstrução do direito pode ajudar o processo de regulamentação da reforma, a maior parte das regras que estão sendo hoje aplicadas é transitória e valem até que novas leis não disciplinem os diversos institutos diferentemente.

A Tabela 47 apresenta dados sobre a concessão de alguns benefícios previdenciários. Foram escolhidos os benefícios de aposentadorias por idade, invalidez e por tempo de contribuição, porque a esses benefícios foram promovidas grandes mudanças, aumentando a carência contributiva, a exigência de idade e inseridas novas regras que diminuiriam consideravelmente o valor dos benefícios. A tabela permite comparar, entre 2014 e 2021, a quantidade de diversos benefícios concedidos.

129 Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2023/tramitacao/proposta-do-poder-executivo>. Acesso em 25 abr. 2022.

130 Como visto anteriormente, a única menção para desconsiderar os gastos tributários do Simples está constante de um veto derrubado na LDO 2022, que não tem valor jurídico para disciplinar 2023. Às leis de natureza orçamentária não se pode conceder ultratividade (não são leis estrito senso), porque disciplinam as matérias orçamentárias exclusivamente para o respectivo exercício fiscal.

TABELA 47
BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

Benefícios selecionados	Média 2014 a 2018	2019	2020	milhares		%
				2021	Diferença 2021/2019	
Benefícios do RGPS ⁽¹⁾	4.557	4.896	4.398	4.350	-11,1	
Previdenciários	4.324	4.666	4.299	4.171	-10,6	
Aposentadorias	1.248	1.386	1.061	1.120	-19,2	
Idade	674	710	626	747	5,2	
Invalidez	184	256	108	109	-57,5	
Tempo de Contribuição	390	421	327	264	-37,1	
Pensões por Morte	396	409	398	570	39,3	
Auxílios	2.058	2.259	2.289	1.864	-17,5	
Doença	2.022	2.222	2.267	1.841	-17,2	

Nota: Em destaque as variações relativas às aposentadorias por tempo de contribuição e por invalidez. ⁽¹⁾ Os Boletins Estatísticos da Previdência Social distinguem os benefícios do RGPS entre previdenciários e acidentários.

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O primeiro dado que merece análise é a grande redução na concessão da aposentadoria por invalidez. Esse não é o benefício acidentário. Os dados são relativos às incapacidades laborativas por doenças. Entre 2020 e 2021, as concessões caíram para 108 mil por ano. Em 2019, foram 256 mil. A EC nº 103 alterou essa aposentadoria, o que era antes considerado como “invalidez” passou a ser “incapacidade para o trabalho”. Antes era “incapacidade do segurado para as atividades habituais na época em que trabalhou”, agora o INSS entende que incapacidade para o trabalho envolve a impossibilidade de qualquer trabalho. Some-se a essas mudanças a fila para concessão dos benefícios e a falta de perícia.

O segundo dado envolve a redução drástica na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição. A introdução do requisito de idade mínima, mesmo no período de transição, diminuiu o quantitativo de pessoas que passaram pelo filtro. Antes da reforma, entre 2014 e 2018, foram 290 mil por ano. Em 2019, 421 mil, caindo para 327 mil em 2020 e 264 mil em 2021. Para essa redução contribuíram as novas regras e a enorme fila para análise dos benefícios.

Também chama a atenção a redução na quantidade de auxílios doença deferidos, em plena pandemia. Em 2021, período mais agudo da doença e das internações, há menos benefícios concedidos do que em 2019. Essa é a face da desproteção previdenciária e do crescimento da informalidade.

A Tabela também mostra o crescimento da concessão das pensões em razão da pandemia, um aumento de 160 mil em relação a 2019, 39% a mais. Mas com valores reduzidos em relação ao salário de contribuição do segurado ou do valor da aposentadoria que ele recebia, como resultado da reforma.

A redução do valor das novas aposentadorias é outra consequência da reforma. A Tabela 48 apresenta os valores de benefícios concedidos antes e depois da reforma. As quedas são muito grandes.

Como regra geral, a integralidade das contribuições passou a ser considerada no cálculo dos benefícios, afastando o descarte das 20% menores e há, ainda, a exigência de 40 anos de contribuição para alcançar o benefício correspondente à média dos salários de contribuição. Essas regras reduziram os benefícios de forma desproporcional.

TABELA 48
VALORES MÉDIOS DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

Benefícios selecionados	Média 2014 a 2018	2019	2020	valores constantes, R\$		%
				2021	Diferença 2021/2019	
Benefícios do RGPS ⁽¹⁾	1.725	1.759	1.546	1.603	-8,9	
Previdenciários	1.716	1.752	1.542	1.600	-8,7	
Aposentadorias	1.901	1.909	1.844	1.668	-12,6	
Idade	1.375	1.424	1.430	1.440	1,1	
Invalidez	1.762	1.782	1.591	1.415	-20,6	
Tempo de Contribuição	2.874	2.815	2.711	2.425	-13,9	

Nota: Valores constantes (INPC-dez/2021). ⁽¹⁾ Os Boletins Estatísticos da Previdência Social distinguem os benefícios do RGPS entre previdenciários e acidentários. Em destaque as variações relativas à aposentadoria por tempo de contribuição.

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

E essa diferença crescerá quando encerrar o período de transição.

Houve redução no valor de todos os benefícios previdenciários, em média, de 8,7%; e de 12% somente do valor das aposentadorias, sendo que, em relação a aposentadoria por invalidez, a queda foi de 20,6%. Para esses benefícios prevalece o piso de um salário mínimo e, como em média são muito próximos do piso, as perdas parecem menores do que realmente são. Analisando o benefício pela parcela excedente ao salário mínimo, pode-se perceber que as perdas são maiores.

A Tabela 49 apresenta esses dados.

TABELA 49
VALORES DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EXCEDENTES AO PISO

Benefícios selecionados	valores constantes, R\$			%
	2019	2020	2021	
Benefícios do RGPS ⁽¹⁾	547	334	391	-28,5
Previdenciários	540	330	388	-28,1
Aposentadorias	697	632	456	-34,6
Idade	212	218	228	7,4
Invalidez	570	379	203	-64,4
Tempo de Contribuição	1.603	1.499	1.213	-24,3

Nota: Para cada período, foi considerado o valor do respectivo salário mínimo. Valores constantes (INPC-dez/2021). ⁽¹⁾ Os Boletins Estatísticos da Previdência Social distinguem os benefícios do RGPS entre previdenciários e acidentários. Em destaque as variações relativas às aposentadorias por tempo de contribuição e por invalidez.

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

É fácil observar que a reforma reduz rapidamente o valor dos benefícios aproximando-os do piso. A redução dos salários de contribuição também diminui esses valores, mas operam proporcionalmente dentro de uma média de 15, 20, 30 anos. Para esse resultado as novas regras de cálculo do benefício exercem o efeito preponderante.

Outra consequência da reforma previdenciária foi o aumento da diferença entre os benefícios concedidos às mulheres em relação aos recebidos pelos homens. Essa diferença, em desfavor das mulheres, sempre existiu, refletindo em muito as disparidades sociais de gênero do mercado de trabalho.

Antes da reforma, entre 2014 e 2018, a aposentadoria por tempo de contribuição das seguradas correspondia a 85,4% em relação à dos segurados. Em 2019, foi de 83,5%. Em 2021, caiu para 77%. Para a aposentadoria por idade, esses valores eram de 87,1% e 85,2% e, depois da reforma, 72,1%. A reforma também representou a ampliação da precarização em relação ao gênero existente no mercado de trabalho.

Rever as regras da Reforma da Previdência, para devolver aos trabalhadores o direito à uma aposentadoria, é uma tarefa urgente.

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

As receitas previdenciárias do subsistema urbano estão, em parte, vinculadas à remuneração do emprego formal. Os segurados pagam sobre os salários, limitados ao teto de contribuição. A maior parte das contribuições das empresas incide sobre a folha de pagamentos (mais de 50%, como mostrado na Tabela 28).

As contas do subsistema urbano foram beneficiadas pelo processo de geração de empregos formais, com elevação da renda do trabalho. O quantitativo de trabalhadores registrados, segundo a RAIS, passou de 26 milhões ao final de 2000 para 50 milhões em 2014. Entre 2015 e 2017, caiu para 46 milhões. Em 2018, cresceu muito pouco, passando para 47 milhões. Ainda assim, o crescimento do emprego formal desde 2000 foi de 20 milhões de postos. Mais do que resultado econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária implica em maiores espaços de cidadania.

Mesmo desconsiderando as renúncias envolvidas, as contribuições previdenciárias urbanas cresceram e ultrapassaram as despesas com os respectivos benefícios em 2008. E esse saldo positivo contribuiu para o financiamento dos benefícios do subsistema rural.

Esses e outros dados podem ser acompanhados na Tabela 50.

Em 2014, no melhor momento do emprego formal e antes da crise de 2015-2016, a receita realizada com a arrecadação das contribuições previdenciárias do subsistema urbano, quando consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha, superaram as despesas com benefícios em R\$ 70 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo ano após ano diminuiu para R\$ 42,8 bilhões, representando 0,7% do PIB.

O resultado em 2015 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, alcançar um saldo positivo depois de três anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego demonstrou a correção do modelo de financiamento do sistema. Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas de R\$ 399 bilhões com benefícios do setor urbano ultrapassaram o valor dessas contribuições, de R\$ 350 bilhões, ou R\$ 387 bilhões, considerando as renúncias. O saldo de R\$ 9,3 bilhões foi negativo. O primeiro desde 2008.

TABELA 50
RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,
DO SUBSISTEMA URBANO

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas ⁽¹⁾	115.728	222.407	339.008	375.518	380.819	387.293	403.992	424.199	452.253	446.703	490.829
Total das receitas previdenciárias	105.086	207.154	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173	451.886
Previdenciárias	105.086	207.154	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173	451.886
Compensações pela desoneração não repassadas			10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Renúncias	10.642	15.253	28.000	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293	50.530	38.943
Simples ⁽²⁾		8.809	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419	31.449	22.970
Filantrópicas	-	6.368	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054	12.886	10.321
Outras	10.642	75	1.014	1.247	1.682	2.232	2.319	3.877	5.821	6.196	5.652
Despesas	118.626	198.770	276.649	305.499	338.046	396.561	437.194	462.650	496.443	529.173	564.042
Benefícios	118.626	197.444	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047	561.746
Compensações previdenciárias	0	1.325	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126	2.296
Saldo Encontrado	-2.898	23.637	62.359	70.019	42.772	-9.268	-33.202	-38.451	-44.190	-82.470	-73.212
Saldo acumulado de 2005 a 2021	30.924										
Receitas % PIB	5,33	5,72	6,36	6,50	6,35	6,18	6,13	6,06	6,11	6,00	5,66
Despesas % PIB	5,47	5,12	5,19	5,29	5,64	6,33	6,64	6,61	6,70	7,11	6,50
Saldo % PIB	-0,13	0,61	1,17	1,21	0,71	-0,15	-0,50	-0,55	-0,60	-1,11	-0,84
Saldo	-13.540	8.384	34.359	38.809	7.425	-46.344	-71.710	-81.388	-91.483	-133.000	-112.156

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdência. As renúncias com o Microempreendedor Individual estão incluídas em Outras Renúncias. ⁽¹⁾ A tabela acresce o valor das renúncias aos da receita, conforme decidido no Fórum Nacional de Previdência e na MP 1.093, de 2020. ⁽²⁾ O valor das renúncias, nesta tabela, são os divulgados pelos Boletins do RGPS. Para 2020 e 2021, os Boletins relatos a dezembro não divulgaram essas renúncias. Para 2020, foi feita uma extrapolação baseada no valor dessas renúncias totalizadas até novembro, último dado divulgado. Para 2021, os valores da tabela são os constantes da publicação Gastos tributários de bases efetivas, edição 2018-2021, última edição a incluir as renúncias do Simples. A redução verificada entre 2020 e 2021, em relação ao Simples, decorre de mudanças na forma de apuração dessas renúncias.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria Especial do Trabalho e da Previdência, para receitas, despesas.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2017, depois de dois anos de profunda crise, o resultado negativo cresceu, atingindo a cifra de R\$ 33 bilhões, -0,5% do PIB. Em 2018, cresceu para R\$ 38 bilhões, representando -0,6% do PIB. Em 2019, depois de mais três anos de baixo crescimento econômico e de crescimento vegetativo do emprego com carteira (dados completos no Anexo IX) e com o aumento dos reflexos da reforma trabalhista de 2017, o saldo negativo atingiu a cifra de R\$ 44 bilhões (-0,6% do PIB). Em 2020, com a crise da pandemia, a necessidade de cobertura foi para R\$ 97 bilhões e, com a queda do PIB, passou a representar -1,3%. Em 2021, com um aumento de 13% na arrecadação e de 6,5% nas despesas da Previdência, apresentou melhores resultados fiscais, embora em prejuízo do direito previdenciário, já que as despesas foram contidas pelos efeitos da reforma e pela retenção de quase dois milhões de processos de requerimento de benefícios. Considerando as renúncias, as receitas foram de R\$ 489 bilhões e as despesas de R\$ 564 bilhões, gerando um saldo de R\$ 75 bilhões, inferior aos R\$ 97 bilhões de 2020.

Os resultados poderiam ser melhores. Em relação às renúncias, inclusive do Simples, a mudança da fonte de informações (em decorrência das omissões na publicação Resultado do RGPS) transmite aos dados da Tabela 50 uma descontinuidade. Até 2019, esses dados são constituídos e divulgados no próprio exercício,

por instrumentos que permitem cotejar os empregos e as contribuições correspondentes. A partir de 2020, os dados são de outra publicação. O nítido saldo dos dados de 2019 para 2020 revelam a diferença entre os critérios e apuração dos dados.

Os dados da tabela podem ser divididos em quatro períodos distintos. O primeiro, de 2005 a 2014, que inverteu as contas e permitiu um resultado positivo de R\$ 70 bilhões ao final do período; o segundo, nos anos de 2015 e 2016 (período de queda acentuada do PIB) que anulou os ganhos e reverteu os resultados; o terceiro, de 2017 a 2019, quando, depois da crise, o PIB saiu do estado de recessão, mas não se recuperou frente as perdas; e, a partir de 2020, um período atípico em função da pandemia.

A Tabela 51 detalha a evolução de receitas, despesas, renúncias e resultado nesses períodos.

TABELA 51
RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO SUBSISTEMA URBANO DO RGPS E O SALDO

Período	Receitas	Renúncias	Despesas	Saldo subsistema urbano	
				Variação média anual, %	
				Início do período	Final do período
2006-2014	14,0	12,7	11,1	-2.898	70.019
2015-2016	1,6	9,0	13,9	70.019	-9.268
2017-2019	5,3	8,5	7,8	-9.268	-44.190
2020	-2,1	6,8	6,6	-44.190	-82.470
2021	14,2	-22,9	6,6	-82.470	-73.212

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdenciária. O valor das renúncias, nesta tabela, são os divulgados pelos Boletins do RGPS. Para 2020 e 2021, os Boletins relativos a dezembro não divulgaram essas renúncias. Para 2020, foi feita uma extrapolação baseada no valor dessas renúncias totalizadas até novembro, último dado divulgado. Para 2021, os valores da tabela são os constantes da publicação Gastos tributários de bases efetivas, edição 2018-2021, última edição a incluir as renúncias do Simples. A redução verificada entre 2020 e 2021, em relação ao Simples, decorre de mudanças na forma de apuração dessas renúncias.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria Especial do Trabalho e da Previdência, para receitas, despesas e renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No primeiro período, as despesas cresceram 11,1% ao ano, na média anual. As renúncias aumentaram ainda mais, 12,7%. Ainda assim, com as respostas favoráveis ao emprego e à renda do trabalho, as receitas evoluíram a uma média anual de 14%. Com esses números, o sistema saiu de uma necessidade de financiamento de R\$ 3 bilhões, ao final de 2005, para um superávit de R\$ 70 bilhões, no ano de 2014.

No segundo período, o aumento das despesas foi, em média um pouco superior ao do período anterior, de 13,9%, mas trata-se de um período de profunda crise e as receitas ficaram praticamente estáveis, com apenas 1,6% de acréscimo ao ano. Esses números não sustentaram os resultados. E o resultado anual, que encerra o ano de 2014 (R\$ 70 bilhões), é transformado em uma necessidade de financiamento de R\$ 9,3 bilhões, ao final de 2016.

No terceiro período, entre os exercícios de 2017 e 2019, o PIB e os empregos apresentaram evoluções marginalmente positivas, incapazes de recompor a produção e os níveis de ocupação. Também coincide com a vigência das regras do teto de gastos, que impedem uma ação estatal mais firme em defesa da economia, pela solução dos problemas criados pela crise. O crescimento nominal das despesas foi de 7,8% ao ano, o menor entre os três períodos. As receitas cresceram 5,3% ao ano. Mas, essa aparente pequena diferença construiu uma necessidade de financiamento de R\$ 44 bilhões.

Em 2020, com a crise econômica e do emprego, a necessidade de financiamento praticamente dobra, passando dos R\$ 44 bilhões para R\$ 83 bilhões. Em 2021, cai para R\$ 75 bilhões. Entretanto, para esses exercícios, pesou mais a destruição do direito previdenciário do que a recuperação do emprego.

Verificando o ocorrido nesses cinco períodos, o comportamento das receitas reflete o mundo do trabalho, a destruição do emprego, pela ação combinada da crise, da reforma trabalhista e as medidas posteriores de precarização das relações de trabalho, da diminuição da fiscalização do trabalho e diversas outras medidas que foram na mesma direção.

Deve-se também analisar por que as despesas do RGPS cresceram diferentemente em cada período.

Há três fatores básicos que determinam esses resultados: a reposição da inflação do ano anterior; aumentos reais concedidos ao salário mínimo; e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos. Em condições normais da economia e do mercado de trabalho, a correção inflacionária atua elevando na mesma proporção receitas e despesas.

Os aumentos reais para o salário mínimo decorrem de crescimentos reais do PIB. Uma maior geração da riqueza ocorrida no exercício anterior, o que normalmente vem acompanhada de mais empregos e maiores rendas do trabalho. Quanto isso ocorre, o aumento do PIB, que eleva o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários, repercute positivamente nas despesas, mas também eleva as receitas. E o período de 2004 a 2014 demonstra que o crescimento dessas receitas se dá acima dos percentuais de aumento do PIB real e até das despesas.

O terceiro fator, o crescimento vegetativo dos benefícios, resulta de diversos componentes: aspectos demográficos, do mercado de trabalho e questões relacionadas às percepções dos segurados no que podem postergar ou antecipar uma aposentadoria em busca de melhores benefícios ou na incapacidade de se manter ativo no mercado de trabalho. No último biênio, esse fator foi controlado pelo aumento de carências, exigências e pela redução do valor do benefício.

Embora seja apontado como algo do nosso sistema previdenciário e do direito dos trabalhadores, o Brasil não vive nem está perto de viver qualquer crise demográfica.

Em 2016, entre as faixas etárias de 16 a 23 anos – identificadas como sendo as mais propícias para a entrada no mercado de trabalho, nas diversas fases de escolarização – existiam 27 milhões de brasileiros. Na faixa oposta¹³¹, de 58 a 65 anos, havia 14 milhões, menos da metade. Segundo o IBGE, decorridos 10 anos, em 2016, essas mesmas faixas conterão 26 milhões e 18 milhões. Em todo esse período há mais brasileiros para entrar no mercado de trabalho do que para sair dele. A principal demanda econômica e social é, portanto, a de mais e melhores empregos para todos esses brasileiros.

Somente a partir de 2037, os números dessas faixas se invertem. E mesmo assim, nesse ano, 62% da população brasileira terá entre 16 e 64 anos, serão 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 entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE¹³²) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente, menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços. Se à época existiam muito menos idosos, outros 38% da população, entre crianças e adolescentes, tinha menos de 15 anos, em idade não-ativa.

131 Para facilitar a comparação dos números, as faixas etárias de 16 a 23 anos e de 58 a 65 anos possuem, ambas, oito anos de intervalo.

132 A Retroprojeção populacional do IBGE apresenta números de 1980 a 2000, por faixas quinquenais de idade.

O brasileiro vive mais hoje do que em 1980, e viverá mais ainda. Mas, a produtividade é muito maior do que então e pode ser maior, especialmente no Brasil, que se encontra ainda defasado das maiores economias na produção e na incorporação de tecnologias ao trabalho e ao capital. Esse aumento de produtividade e de riqueza gerada pelo trabalho precisa ser, em parte, alocada na distribuição da renda do trabalho e de direitos para a sociedade. Caso contrário, será unicamente apropriada pelo lucro das empresas, satisfazendo exclusivamente aos seus proprietários.

Os idosos e aposentados não são, nem serão, os vilões dos direitos dos trabalhadores e das contas públicas. Mas, são utilizados para criar um clima catastrófico na busca incessante de cortar direitos e afastar o povo e os seus interesses da disputa alocativa do dinheiro público pelos que defendem outras prioridades, mas não ousam explicitá-las.

Nestes últimos anos, os aspectos demográficos não foram os mais importantes fatores a pressionar o crescimento vegetativo das despesas com benefícios; o mercado de trabalho, sim. O aumento do desemprego, especialmente nas maiores faixas etárias aumentou substancialmente entre 2014 e 2016. Segundo os dados do Dieese, que publica os índices de desemprego desagregados por faixa etária, o desemprego para quem tem entre 50 e 59 anos, em 2014 e 2016, passou de 3,9% para 6,6%; de 4,8% para 7,2% e de 2% para 4,5%, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, respectivamente¹³³. Com quase o dobro de desemprego e com menores perspectivas, muitos se refugiaram na aposentadoria, perdendo ou não valores com o Fator Previdenciário.

Esse foi um importante aspecto para explicar o maior número de novos benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição, em 2016. A quantidade de 436 mil superou em quase 33% os 328 mil de 2015. Essa proporção não encontra, nem de longe, as variações ocorridas desde 2011. Em contraposição, há quedas constantes a partir de 2020, que como explicado, derivam da Reforma da Previdência e de medidas administrativas que represam o direito dos segurados.

A Tabela 52 mostra os números de benefícios concedidos nos diversos tipos de aposentadoria por tempo de contribuição de 2011 a 2021.

Entre 2011 e 2015, foram concedidos, em média, 315 mil aposentadorias por tempo de contribuição a cada ano. Os números crescem, mas a uma razão de 1,8% ao ano. Mas em 2016, foram concedidos 435 mil desses benefícios, 38% acima da média e uma variação de 33% em relação ao ano anterior. Em 2017, foram concedidos 470 mil, quase 7,9% acima dos valores de 2016. Em 2019, o ritmo de concessão acelerou apesar de todas as contenções feitas pelo governo, na indesejável fila de benefícios, e houve 421 mil novas dessas aposentadorias. Em 2020, a concessão de novas aposentadorias foi novamente inferior, e o quantitativo caiu mais de 22%, em relação ao ano anterior.

Pelo menos três fatores podem ajudar a explicar esse aumento. As condições do mercado de trabalho para as mais altas faixas etárias da população ocupada - onde faltam alternativas de trabalho ou existe a diminuição da renda do trabalho - deslocam as pessoas que podem se aposentar para a inatividade. Outro aspecto a considerar está relacionado com a expectativa do trabalhador que, avaliando a deterioração das condições de aposentadoria, antecipa o benefício. O terceiro é praticamente uma fraude, que posterga a concessão dos pedidos, consequência das retenções no processo de análise. Em 2019 e 2020, esse é um fator importante para compor análise dos dados da tabela.

133 Os dados divulgados permitem a desagregação para essas faixas etárias somente para essas regiões metropolitanas.

TABELA 52
BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

Ano	milhares		%
	Total	Diferença frente ao ano anterior	
2011	297,7		
2012	298,1	0,1	
2013	314,3	5,4	
2014	338,8	7,8	
2015	328,1	-3,1	
2016	435,7	32,8	
2017	470,0	7,9	
2018	368,7	-21,6	
2019	420,6	14,1	
2020	327,4	-22,2	
2021	264,4	-19,2	

Notas: Os dados incluem benefícios concedidos aos segurados urbanos e rurais, mas estes representam menos de 0,4% do total, a cada ano, para esses benefícios, conforme histórico extraído dos Anuários Estatísticos da Previdência Social.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social; Secretaria de Previdência.

O fator subjetivo tem muita relevância quando o trabalhador tem opção de continuar trabalhando ou formalizar o seu pedido e garantir o seu direito de aposentadoria. Tome-se o exemplo da Lei nº 13.183, de 2015, que estabeleceu condições mais favoráveis para a aposentadoria por tempo de contribuição¹³⁴. Criando um cenário de maiores benefícios e com empregos à disposição dos trabalhadores, muitos postergaram os seus pedidos, aumentando receitas e diminuindo despesas. No período de 2017 a 2019, ocorreu o oposto em relação a essas duas variáveis, faltavam empregos e as reformas (a pretendida em 2017 e a aprovada em 2019), aumentavam exigências e diminuía os valores dos benefícios. É plenamente justificável a retenção dos pedidos em 2015 e a corrida no período seguinte.

Não é a primeira vez que esse fenômeno acontece. Durante a Reforma da Previdência da década de 1990 a corrida foi a mesma¹³⁵. 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, caíram para 297 mil, em 1998, ano da promulgação da EC nº 20, e 143 mil, um ano depois.

Também foi tema muito recorrente nos debates da Reforma da Previdência o volume de despesas associadas aos gastos com benefícios acidentários. Para o governo, trata-se de impropriedade ou ineficácia de instrumentos de perícia e de definição de afastamento dos trabalhadores. Várias medidas foram implementadas para modificar as regras e os procedimentos a serem adotados.

134 Em substituição ao fator previdenciário, que subtrai uma parcela considerável do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, foi criada a fórmula 85/95 progressiva.

135 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.

Mas, há uma omissão em todo esse debate caracterizada pelo fato de as condições de trabalho em nosso país colocá-lo como um dos recordistas em acidentes e agravos decorrentes do trabalho em todo o mundo. Pelos dados da OIT¹³⁶, no Brasil ocorrem 7,4 mortes no trabalho para cada 100 mil trabalhadores por ano. Embora haja países onde essa estatística revele piores cenários, aqui a situação é mais grave do que a encontrada em países como Alemanha (1,0), Chile (3,1), França (2,6), Itália (2,4), Reino Unido (0,8) ou EUA (5,3). E, há subnotificações. O contingente de servidores ocupados na fiscalização é muito baixo comparativamente a países com menor extensão territorial. No trabalho, a fiscalização é igualmente diminuta. Segundo a OIT, enquanto no Brasil há 0,3 fiscais do trabalho para cada 10 mil trabalhadores, no Chile há 0,6, na França, 0,8, na Alemanha, 1,4, em Portugal 0,6 e no Japão, 0,5.

Ainda para o debate sobre benefícios, está em curso uma política de sonegação de direitos, que se realiza na formação das filas de benefícios. A Tabela 36 mostrou como essa fila de pessoas à espera de um benefício tem se acumulado. Somente considerando os processos aguardando manifestações do INSS, há mais de 45 dias, em junho de 2019, havia 270 mil processos nessa condição. Em dezembro, com 494 mil nessa mesma condição, esse número já havia dobrado. Em janeiro de 2020, essa conta já passava de um milhão de processos! Dobraram em um mês e eram 1.024 mil. Em dezembro de 2020, havia 1,2 milhão de processos aguardando manifestação do INSS, sendo que desses, 750 mil há mais de 45 dias. Ao final de 2021, 1,5 milhão de processos estavam nessa mesma situação. Para os trabalhadores desempregados e sem outra opção que não a aposentadoria, esse tempo é interminável. Para esses trabalhadores, a fila da Previdência é também a fila da fome.

Outro aspecto que influencia as contas da Previdência, também negligenciado nesse debate, é a diminuição da capacidade de arrecadar. Ao centrar todas as soluções para o problema de caixa no corte de despesas, o governo ignora a arrecadação.

Além da recuperação da economia, que gera mais e melhores empregos e renda para os trabalhadores, é preciso que se dê atenção especial para a recuperação dos créditos previdenciários. Em 2015, os dados revelados pelo governo no Fórum de Emprego e Previdência indicaram que somente a Previdência Social deixou de receber R\$ 26 bilhões. Na CPI da Previdência do Senado Federal, a ordem de grandeza desses dados foi confirmada por diversos expositores que chegaram a apontar que, entre sonegação e inadimplência em 2015, somavam-se R\$ 30 bilhões.

Os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. E, portanto, podem ser muito maiores. Dados do Boletim de Pessoal, do Ministério do Planejamento (hoje Ministério da Economia) indicam que, em dezembro de 2016, havia em atividade 10.045 auditores-fiscais da RFB, aproximadamente mil e trezentos a menos do que em dezembro de 2012, quando esse número era de 11.350. Esse quadro de pessoal é muito inferior ao demandado pelo tamanho, diversidade e complexidade da economia nacional e mais ainda se considerarmos a extensão territorial do país. E, no começo de 2022, havia apenas 7.816 auditores ativos.

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.

136 Ilostat.org; com. Para cada país, os dados mais atuais.

Esse problema foi também identificado por Auditoria do TCU¹³⁷, que identificou deficiências na gestão entre os problemas que impactam o resultado da Previdência e que resultam no crescimento da inadimplência: a inexistência de estudos atualizados sobre o nível de sonegação, o baixo nível de recuperação da dívida ativa previdenciária e deficiências de contabilização do RGPS.

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

A análise do subsistema previdenciário rural permite identificar as inúmeras diferenças entre os segurados rurais e urbanos. Entre elas estão a capacidade econômica, a forma de retribuição, a regularidade da renda do trabalho e particularidades do ambiente laboral. Nada mais justo que tenham requisitos de carência e forma de cálculo dos benefícios apropriados à sua situação.

O financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador, o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural; e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar.

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar a alíquota de contribuição previdenciária, calculada sobre a renda da comercialização da produção rural. A partir de 2018, foram determinadas duas alterações na contribuição sobre a comercialização. Para a grande empresa rural, a sua alíquota foi reduzida de 2,4% para 1,7%. Para os fazendeiros (PF), a alíquota foi equiparada ao que paga uma família que trabalha em regime de economia familiar, 1,2%.

Enquanto aprovava uma reforma para acabar com os direitos previdenciários do trabalhador rural, sob a alegação de incapacidade financeira do sistema, o governo reduziu as alíquotas das contribuições previdenciárias das maiores empresas rurais. Essa modificação se deu na mesma lei que decidiu pelo parcelamento das dívidas previdenciárias desse setor. Além de um enorme perdão de juros e multas, a base do governo reduziu a tributação do segmento.

Com a imunidade do agronegócio exportador e os baixos níveis de efetividade da tributação sobre a comercialização da produção rural, não é de se estranhar que o subsistema rural demande cobertura financeira.

Ressalte-se que, ainda assim, o benefício rural tem natureza previdenciária. Não é assistencial. É contributivo. A figura do segurado especial, criada pelo constituinte, atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas, uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

137 Previdência Social no Brasil - Situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais. Brasília, 2017. Principais conclusões que resultaram no Acórdão 1295/2017 – TCU – Plenário

Ao estabelecer contribuições sobre a comercialização da produção, o modelo é adequado a uma renda baseada em safras, colheitas e comercialização que tem aspectos continuados e sazonais. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação no custeio.

Esse desequilíbrio encontrado no subsistema rural hoje tem boa parte coberta pelo regime geral de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo e é financiado pela mesma pluralidade de fontes da Seguridade Social.

Assim, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras recaem sobre o adquirente da produção rural, é o caso da grande maioria dos segurados, os beneficiários estão inscritos como segurados e comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

Para esse subsistema, as renúncias relacionadas pela RFB referem-se tão somente às relativas à imunidade do setor exportador. O fato de a contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado renúncia, mas somente um critério substitutivo de contribuição.

A Tabela 53 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

TABELA 53**EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS DO SUBSISTEMA RURAL**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas	13.158	7.500	13.022	13.960	14.834	19.694	17.482	17.911	22.168
Previdenciárias	3.348	4.814	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600	10.358
CPMF	7.663								
Renúncias	2.147	2.685	5.941	6.040	5.534	9.774	9.111	9.312	11.809
Despesas	27.384	56.089	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732	145.541
Saldo Encontrado	-14.226	-48.590	-85.019	-97.350	-105.207	-104.035	-112.585	-116.820	-123.373
Receitas, % PIB	0,61	0,19	0,22	0,22	0,23	0,28	0,24	0,24	0,26
Despesas, % do PIB	1,26	1,44	1,64	1,78	1,82	1,77	1,76	1,81	1,68
Saldo, % do PIB	-0,66	-1,25	-1,42	-1,55	-1,60	-1,49	-1,52	-1,57	-1,42

Nota: a CPMF foi extinta em 2007. Os valores arrecadados em 2008 referem-se a fatos geradores de 2007.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social – Secretaria de Previdência.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 53 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10 da alíquota de 0,38%, era constitucionalmente vinculada ao RGPS e convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural. A partir de 2007, com a extinção da CPMF, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia ao dobro das contribuições específicas da área rural. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi vinculada à Previdência Social para repor esses recursos.

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

A Análise da Seguridade Social enfrentou nesses últimos dois anos o grande desafio de acompanhar as ações da Seguridade Social em meio à pandemia. Em um momento em que os programas da Seguridade foram e continuarão sendo excepcionalmente exigidos, no difícil processo de assegurar os direitos e serviços relativos à saúde, à previdência e à assistência social, meio a crises sanitária e social. Em um período em que o país intercala recessões e períodos de baixo crescimento, níveis altíssimos de desemprego estrutural, com elevada proporção de trabalho informal e de baixa remuneração da população ocupada. Em um período em que as políticas governamentais promulgam alinhamento com a austeridade fiscal, cortando direitos e sucateando a capacidade estatal de equacionar soluções para as diversas demandas.

Para o acompanhamento das ações da Seguridade e a respectiva execução orçamentária em 2021, a opção foi, como em 2020, distinguir os encargos extraordinários decorrentes da pandemia. Essa separação obedece às mudanças constitucionais que viabilizaram essas despesas. Em 2020, houve recursos do Regime Extraordinário Fiscal (EC nº 106). Em 2021, a partir da EC nº 109, também foram abertas as portas para gastos extraordinários com propósito exclusivo de enfrentar a calamidade e suas consequências sociais e econômicas. Ao contrário de 2020, as disposições de 2021 alcançaram estados, DF e municípios.

O governo registrou em separado as alocações extraordinárias. Essa segregação permitiu analisar as alocações extraordinárias, especialmente na saúde (em relação à pandemia), na assistência social (com o Auxílio Emergencial) e no trabalho (benefícios de manutenção dos empregos).

A Lei Orçamentária Anual de 2020 refletia um profundo desmonte do modelo de Seguridade, esse conjunto de serviços e direitos da cidadania construídos a partir do processo constituinte de 1988. Foi aprovada antes da pandemia, recebeu aportes do Regime Fiscal Extraordinário, para efetivar as despesas ao longo do exercício, para enfrentamento dos problemas da saúde, sociais, de estados e municípios, das empresas e dos empregos. Infelizmente, nem tudo foi executado.

A de 2021, ao ser aprovada, refletia um cenário que ignorava a pandemia. Não havia recursos extras para a saúde (exceto para vacina, parte por reabertura orçamentária de dotações de 2020), para benefícios emergenciais, para empresas, nem para geração ou manutenção de empregos. E, como os efeitos da pandemia foram mais agudos, aumentando a sobrecarga do SUS, com muito mais mortes, o orçamento demonstrava-se, no primeiro trimestre, mais insuficiente. O Governo se recusou renovar ao Congresso o pedido para decretação de calamidade. Mas, a EC nº 109, de 2021, promulgada em março, permitia durante a vigência do estado de calamidade ser adotado pela União, regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular. Mas como aconteceu em 2020, o governo não disponibilizou recursos suficientes para a adoção das medidas necessárias ao enfrentamento dos diversos problemas.

Ao final desse biênio, embora muitos recursos extraordinários tenham sido aprovados, o desmonte da Seguridade Social se agravou. E, em 2022 a sociedade enfrentará novos desafios e com mais demandas e com proporcionalmente menos recursos.

A Análise da Seguridade Social busca aglutinar um conjunto amplo de informações e avaliações para ajudar na construção de pensamentos e de políticas públicas para superação dos problemas derivados do ajuste fiscal, da crise social, da pandemia, especialmente nos campos da saúde, previdência e assistência social e do trabalho. Soluções que envolvem medidas para a retomada do crescimento econômico, a redução das desigualdades sociais e regionais, superação da fome e da miséria, para reversão dos grandes estragos sociais determinados pelas reformas trabalhistas e da Previdência.

É preciso reverter o desmonte envolve a precarização dos diversos serviços de assistência social e à saúde e a diminuição do direito aos benefícios, previdenciários, assistenciais, trabalhistas e do seguro desemprego. Não será uma tarefa fácil porque essa desconstrução envolve mudanças no marco constitucional e legal e a adoção de medidas administrativas com o nítido propósito de desconsiderar os direitos remanescentes, como no caso da enorme fila de espera de benefícios, dos múltiplos cancelamentos, que escondidos sob a alcunha de medidas administrativas, têm o propósito de cortar despesas.

Esse processo de desmonte tem hoje como pilar básico o teto de gastos

O teto envolve a constitucionalização de regras que são únicas no mundo. Construídas para diminuir o gasto público independentemente de demandas ou possibilidades. O teto ignora as necessidades e exigências da sociedade, que é titular do poder e da cidadania. O teto também não se vincula às possibilidades, ditadas pelo aumento das receitas públicas ou o crescimento econômico. O teto de gastos está vinculado ao passado (limita os gastos de um exercício ao realizado acrescido da inflação), é insensível a necessidades e possibilidades da ação governamental. Somente atende aos interesses do mercado financeiro.

Em 2017, o teto significava 19,9% do PIB. Em 2021, apenas 17,1%. Trata-se de uma grande queda de quase três pontos percentuais do PIB, considerando inclusive que, em 2020, o PIB diminuiu. E mesmo com a recuperação de 2021, ficou, em termos reais, equivalente ao de 2019. Não por acaso, o país vive um apagão de investimentos e diminuição de despesas discricionárias nas áreas de educação, assistência social, no funcionamento dos diversos órgãos etc. 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 as estabilizadoras. Uma grande quantidade de demandas por serviços públicos, obras de infraestrutura e outras ações governamentais serão obrigatoriamente delegadas aos instrumentos de mercado.

Para dar conta das despesas programadas para 2022, o teto foi ampliado, para 18,6% do PIB. Mas, apenas para retomar acomodar algumas despesas extraordinárias, inclusive relacionadas ao pagamento de precatórios e às emendas de relator. Pelo projeto de lei de diretrizes orçamentárias de 2023 (que começou a tramitar em abril de 2022), o governo anuncia nova rodada de redução do teto, que chegará em 2025 valendo 16,7% do PIB. Para alcançar esse resultado, serão necessários novos cortes de despesas, precarização ainda maior dos serviços públicos, reforma administrativa para cortar mais direitos.

Antes da pandemia, o teto manteria o país na armadilha da estagnação, das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais. Hoje, as condições econômicas e sociais se deterioraram e as demandas pela ação estatal cresceram, seja para impulsionar a recuperação da economia, das empresas e do emprego, seja para enfrentar a iminente crise social que a pandemia desnudou, relacionada ao longo período de baixo crescimento econômico, à precarização do trabalho e aos efeitos nocivos da reforma trabalhista e do sistemático subfinanciamento de serviços públicos e de despesas em infraestrutura.

O projeto de austeridade fiscal tem grandes efeitos sobre a Seguridade Social. Foram medidas para desfinanciar e precarizar ainda mais os serviços de saúde pública; desconstruir o Sistema Único de Assistência Social e de suas políticas de construção de cidadania; desregular direitos e benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

O teto de gastos tem uma importância capital desse conjunto de pontos: assegura que efetivamente não poderão ser alocados recursos para as diversas políticas públicas e para os direitos; impõe a redução dos direitos e a privatização de serviços e do patrimônio público como únicas saídas; impede a busca de alternativas para que o Estado possa agir para a recuperação da economia, a redução de desigualdades sociais e regionais e mesmo para o atendimento das diversas demandas sociais.

A Saúde na pandemia

A Análise da Seguridade Social 2021 apresentou dados sobre os efeitos da crise sanitária da Covid. Até o final de abril de 2022, o país contabilizava quase 665 mil mortes e 31 milhões de casos. Sobre esse aspecto há dois pontos, levantados ao longo do texto, a ressaltar.

Sem o SUS, o que ele representa de sistema universal, integrado da prevenção, imunização, atenção básica ao atendimento hospitalar especializado, descentralizado, com cobertura nacional, e inúmeras outras qualidades, o número de casos e de mortes teria sido muito superior.

Por outro lado, um conjunto de decisões políticas do governo federal, de alguns governadores e prefeitos, que menosprezaram a doença, negligenciaram a adoção de medidas não farmacológicas e negaram ao sistema recursos necessários para a sua estruturação e para impedir o colapso verificado em vários momentos da pandemia determinaram o país apresentar um número muito inferior de óbitos e contaminações. Nesse aspecto, o Brasil obteve o infeliz recorde de 307 mortes por 100 mil habitantes entre todas as nações com mais de 50 milhões de pessoas; contra uma média mundial de 77 mortos por 100 habitantes. O Brasil tem 2,7% da população mundial e somou isoladamente 10,8% dos falecimentos de todo o mundo em razão da Covid¹³⁸.

Entre 2020 e 2021, foram verificadas 3,2 milhões de óbitos, superando em 32% a expectativa em relação ao conjunto de mortes esperada de 2,4 milhões de pessoas (pela média dos últimos cinco anos). Para a população com mais de 60 anos de idade, o excesso de mortes foi de 27% e para a população mais jovem, foi de 51%. Segundo o estudo do Conass, esse excesso tanto pode representar subnotificações, quanto outras mortes que podem ser reflexo indireto da epidemia. “Mortes provocadas, por exemplo, pela sobrecarga nos serviços de saúde, pela interrupção de tratamento de doenças crônicas ou pela resistência de pacientes em buscar assistência à saúde, pelo medo de se infectar pelo novo coronavírus”. Resultados muito similares, também sobre o Brasil foram publicados na Revista The Economist (19/3/2022)

Sobre esse excesso de mortes no Brasil pela Covid, a Análise da Seguridade Social listou dois importantes estudos. O primeiro comparando as mortes no Brasil com as mortes em Belo Horizonte, concluindo que a metade das mortes de pacientes hospitalizados teria sido evitada se o país tivesse adotado o comportamento adotado em Belo Horizonte para diminuir a hospitalização e minimizados os choques no SUS, como o aumento da vacinação e a adequação da estrutura do SUS para realizar com resolutividade o atendimento dos hospitalizados. O segundo analisou a situação do estado do Rio de Janeiro e chegou a resultados semelhantes, analisando a situação do Rio de Janeiro. Vacinação e isolamento poderiam ter evitado 380 mil hospitalizações e 66 mil mortes naquele estado.

O SUS, essa conquista dos movimentos sociais, operou pelo esforço heroico de seus gestores e trabalhadores, porque quando a pandemia chegou encontrou o sistema extremamente subfinanciado, com perdas históricas de recursos com a determinada pela regra do teto de gastos.

138 Dados relativos ao final de fevereiro de 2022.

Enquanto uma parcela considerável dos recursos disponíveis neste biênio ficou retida no ministério, em 2021, o governo federal deixou a maior parte da conta para os governos estaduais e municipais, responsáveis pela maior parte dos atendimentos e hospitalizações. Nesse ano, em que a Covid se acelerou (117% a mais de mortes e 90% a mais de casos confirmados), os repasses relacionados à saúde foram 16,5% inferiores aos de 2020.

O subfinanciamento da saúde pública em nosso país ficou mais uma vez manifesta a partir de um estudo do IBGE¹³⁹ (publicado em 2022) que compara esses gastos em diversos países. O Brasil, com 3,5% do PIB, emprega menos recursos do que aos 6,5% da média da OCDE, 4,7% da Grécia, 5,7% do Chile, 5,8% de Portugal, 6,5% da Austrália, 7,6% do Canadá, 7,5% da Suíça, 9,3% da França, 9,9% da Alemanha, entre outros.

O emprego e as ocupações na pandemia

Os empregos e as ocupações desabaram no começo da pandemia, logo no 2º trimestre de 2020. E em quatro meses o país perdeu 13 milhões de ocupações, formais e informais. A situação não era boa porque o ano começou com um desemprego de 11,4%, com apenas 36,8% dos trabalhadores com carteira assinada e com 25,6% dos ocupados em posições completamente informais (sem qualquer registro). Piorou e muito, como informam os dados da PNAD-C.

Em julho daquele ano, a massa de rendimentos do trabalho de todos os ocupados foi R\$ 20 bilhões menor do que a que iniciou o ano. E nos dezoito meses que se sucederam até o final de 2021 pouco se alterou, em valores reais. Ao final desse período era de R\$ 233 bilhões, meio bilhão de reais menor do quem em agosto de 2020.

Ao longo de 2021, a economia se recuperou. Todo o crescimento das ocupações verificado desde o segundo semestre de 2020 não foi capaz de ampliar o conjunto das remunerações pagos pelo trabalho. A diminuição da renda média pode ser verificada nas ocupações por conta própria e nos empregos formais com carteira assinada no setor privado. Neste caso, viabilizada por reposição de trabalhadores com menores salários e por contratos de jornadas parciais e contratos intermitentes.

No Brasil, as medidas de proteção ao emprego se demonstraram insuficientes. Alguns países financiaram as empresas para o pagamento integral de suas folhas salariais. Estudo do IPEA¹⁴⁰ comparando esses gastos em diferentes países apontou que países como Alemanha, Espanha, Estados Unidos, França e Reino Unido aportaram parcelas muito mais expressivas do seu PIB em medidas de enfrentamento aos efeitos da pandemia. E, a maior parte desses recursos estava direcionada às empresas. “É importante notar que o socorro às empresas tem como objetivo a preservação do tecido produtivo de cada país e apresenta, como consequência direta, a manutenção, pelo menos em parte, dos níveis de emprego e renda”. O preservar o tecido produtivo possibilitou um retorno mais rápido quando a normalidade assim o permitiu.

Aqui, a maior parte dos recursos esteve vinculada a benefícios emergenciais. Talvez porque o país tenha demorado muito a entender a gravidade da pandemia e adotar as medidas de proteção às empresas, às pessoas e à saúde. Talvez pela enorme fragilidade do nosso mercado de trabalho, majoritariamente precário. Quando o benefício emergencial foi enfim aprovado, em abril de 2020, o caos no mercado de trabalho já havia se instalado.

Aqui, a MP nº 936 de proteção ao emprego (também de abril) era em sua versão inicial muito tímida e o governo postergou ao máximo sua conversão em lei e os avanços pretendidos pelo congresso. A MP protegia os empregos formais, ignorava os demais contratos de prestação de serviços. Com a pejetização do mercado de trabalho impulsionado

139 IBGE - Conta satélite da Saúde 2010-2019

140 IPEA – texto para discussão nº 2559. Medidas de enfrentamento dos efeitos econômicos da pandemia covid-19: panorama internacional e análise dos casos dos Estados Unidos, do Reino Unido e da Espanha

nado pela reforma trabalhista, o que imperou foi a mais completa falta de renda para as pessoas. A Lei que converteu a MP e ampliou os critérios de acesso somente foi promulgada em 6 de julho, no começo do segundo trimestre, quando muitas demissões e rescisões já estavam processadas.

A renovação desse programa de manutenção de empregos em 2021 foi mais tímida ainda. Se em 2020, foram disponibilizados R\$ 51 bilhões – sendo utilizados apenas R\$ 33 bilhões –, em 2021 tão somente R\$ 10 bilhões constaram do orçamento.

Ao final desse biênio o mercado de trabalho no país atesta a falência das políticas de proteção do emprego em vigor deste a reforma trabalhista. A precarização revelada pela RAIS 2020.

O conjunto dos trabalhadores com emprego formal ao final de cada exercício diminuiu em 2020, ficando abaixo dos números de 2018. A precarização, com redução de jornadas e remuneração, cresceu. Os contratos por prazo indeterminado diminuíram e os a prazo determinado aumentaram, 92%. Os contratos intermitentes aumentaram 223% e os de tempo parcial, 109%. Em relação à jornada semanal, cresceram as contratações de até 12 horas (13,4%), as de 13 a 15 horas (270,6%) e as de 41 a 44 horas, reduziram 5,1%. Em relação à remuneração média em salários mínimos, o quantitativo de trabalhadores que ganham menos de 0,5 salário mínimo totalizava ao final de 2021 402 mil, 53,9% acima do verificado em 2018. E de 0,51 a 1 salário mínimo, passaram nesse triênio de 1,9 milhão para 4,0 milhão, um aumento de 108%. Ou seja, os que recebiam menos de um salário mínimo passaram de 2,2 milhões para 4,4 milhões. Como mostram os dados da Tabela 26.

O número de trabalhadores com jornadas semanais inferiores a 15 horas passou de 657 mil para 926 mil (+40,9%), essa é a expressão da precarização e subutilização da força de trabalho. Dobrar o quantitativo de trabalhadores que percebem menos de um salário mínimo em um período em que não houve aumentos reais para o salário mínimo expressa a superexploração do trabalho, o tamanho da precarização e da queda da renda.

A RAIS 2021 deve apresentar resultados mais gravosos para as condições de trabalho.

Os benefícios às pessoas durante a pandemia

O comportamento governamental em relação aos gastos de enfrentamento à Covid foi bastante uniforme: cortou gastos. Em 2020, o primeiro benefício emergencial foi de R\$ 600, concedidos a uma parcela importante dos trabalhadores brasileiros que perderam renda, como resultado da iniciativa do CN, distribuindo em média 66 milhões de benefícios mensais, ao custo mensal de R\$ 46 bilhões. Ao ser prorrogado, foi reduzido para R\$ 300 e atendendo 51 milhões de pessoas, ao custo de R\$ 16 bilhões. Em 2021, com benefícios ainda menores (de R\$ 150 a R\$ 375), atendeu 39 milhões de pessoas ao custo mensal de R\$ 8,6 bilhões.

Ao longo desses dois anos, em que pesem os problemas com a pandemia terem majorados, as dificuldades para as famílias terem aumentado, a inflação ter elevado o preço da cesta básica, dos combustíveis, do gás de cozinha, a renda média do trabalho ter diminuído, o governo foi paulatinamente diminuindo os valores mensais alocados para os benefícios emergenciais.

O descompromisso do governo com a realidade ficou demonstrado com a redução dos valores pagos para as famílias já em setembro de 2020, quando, como mostrado pela Tabela 2, foram reduzidos pela praticamente pela metade, e naturalmente pela ausência do benefício no primeiro trimestre de 2021 – um período com mais de 1000 mortes diárias pela Covid.

Com menos empregos e ocupações precárias e com um benefício emergencial aquém das necessidades, o Brasil voltou ao mapa da fome. Em dezembro de 2020 (dados da Rede Penssan), em números absolutos 117 milhões de brasileiros não tinham acesso pleno e permanente a alimentos. Desses, 43 milhões (20,5% da população) não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19 milhões (9% da população)

estavam passando fome (insegurança alimentar grave). Em 2021, essa situação se agravou para a parcela mais pobre da população. Com menores rendas (do trabalho e dos benefícios emergenciais) e uma acelerada inflação de alimentos, energia e de outros produtos indispensáveis, 36% dos brasileiros passaram a viver sob constante situação de insegurança alimentar e ameaça de fome (FGV Social).

A previdência Social, a reforma e a pandemia

A Previdência Social e os seus segurados foram muito prejudicados durante a pandemia.

Para os segurados, os problemas relacionados à fila de espera dos benefícios aumentaram desde 2016. Somente considerados os processos que aguardam manifestação do INSS, ao final de 2019, eram 689 mil processos; um ano depois, 1,3 milhão; ao final de 2021, 1,5 milhão. Uma parcela grande desses processos espera perícias, para o desespero de quem aguarda, muitas vezes sem outra renda, aposentadorias e benefícios acidentários. Em um ano em que se perde o emprego e as perspectivas de substituí-lo, o benefício negado significa a supressão da renda das famílias.

Há os efeitos da pandemia que dificultaram os atendimentos, mas há outros elementos que compõem esse resultado. Um importante deles foi a redução do quadro de servidores ativos. E, nesse caso, trata-se de uma política deliberada pelo desrespeito ao direito dos segurados.

Ao longo dessa publicação também foram apresentados dados que demonstram o efeito da Reforma da Previdência determinando a redução do quantitativo e do valor dos benefícios concedidos. A reforma ainda não produziu todos os seus efeitos, as novas regras ainda estão em sua fase de transição, que mitigam as consequências das mudanças.

Ainda assim, já são visíveis. Comparando-se 2019 e 2021, mudanças de conceitos e o aumento de exigências e carências determinaram que a concessão de aposentadorias por invalidez caísse quase 60% e de aposentadorias por tempo de contribuição, quase 40%. São significativas reduções para apenas dois anos de vigência.

Ao mesmo tempo, o valor dos benefícios diminuiu. O valor das aposentadorias por invalidez ficou 21% menor e o das aposentadorias por tempo de contribuição, 14%.

À luz desses dados, a Reforma da Previdência pode ser sintetizada em “maiores exigências e menores direitos”.

A pandemia demonstrou a grandeza da Seguridade Social e é preciso avançar na garantia dos direitos relativos a saúde, previdência e assistência social

O SUS, com sua rede descentralizada e espalhada por todo o território nacional foi capaz de sustentar bons níveis de atenção básica e a hospitalar. Poderia ter tido mais estrutura, não fossem as políticas de austeridade que desfinanciaram o setor nos últimos anos e até mesmo durante a pandemia. Se o governo federal tivesse cumprido o seu papel na formulação e implementação de melhores políticas para o enfrentamento à pandemia, o país estaria em melhores condições e muitas mortes poderiam ter sido evitadas.

Também a Assistência Social, com a experiência do Cadastro Único e a capilaridade da rede pagadora do Bolsa Família, permitiu um grande acesso ao benefício emergencial. Houvesse o governo sido mais ágil e mais eficaz na atualização dos cadastros e na liberação dos recursos, o sofrimento das famílias que ficaram mais dois meses sem renda e sem o socorro dos benefícios teria sido menor.

Nessas condições, a defesa da Seguridade Social, dos direitos sociais e dos avanços socioeconômicos passou a ter uma importância fundamental para a cidadania. E, garantir o financiamento desse modelo ganhou muito mais relevância.

É preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento, das suas ações, de seus benefícios; romper com os limites do teto de gastos, para ampliar a Saúde, porque problemas da pandemia devem permanecer em 2022, e implantar um maior benefício de renda mínima, capaz de garantir a renda e a cidadania, enquanto não se reestruturam as empresas e o mercado de trabalho.

É preciso inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

Retirar o país das crises econômica e social não será fácil. Trata-se de uma agenda que não se efetiva sem um bom projeto e muito menos sob as regras do teto de gastos. A agenda que o país deseja é de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho, defender a indústria, a sua produção e os seus empregos. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários, precarização das relações de trabalho ou redução de direitos.

A ANFIP e todas as entidades e organizações sociais que promulgam um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem a construção de um país melhor, com redução de desigualdades sociais e regionais; privilegiar a produção, o trabalho e a sua renda e combater rentismo, que sempre foi uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso.

A ANFIP e a Fundação ANFIP se incorporam ativamente nessa jornada em defesa da Seguridade Social, de uma reforma tributária solidária e de um projeto de desenvolvimento para o país.

ANEXO DE DADOS

ANEXO I: RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Receita de contribuições sociais	277.045	299.387	340.548	362.411	378.555	441.327	509.274	587.648	648.406	683.762	675.891	688.444	755.661	792.241	804.513	774.513	933.907
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	288.116	327.180	364.452	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244
Arrecadação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244
Urbana	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173	451.886
Rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600	10.358
Compensações não repassadas ⁽²⁾								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	90.751	101.835	121.407	118.195	140.023	160.089	187.005	201.615	197.931	202.059	204.679	235.759	251.466	238.696	221.964	274.581
CSLL	26.232	27.392	33.644	42.960	44.012	45.754	57.777	59.158	63.520	64.065	60.020	68.143	75.651	78.549	82.018	79.320	114.530
PIS/Pasep	22.083	24.193	26.283	31.635	31.851	40.433	42.102	49.604	52.035	52.544	53.555	53.885	62.561	66.125	64.752	62.594	76.089
CPMF	29.120	31.996	36.382	1.004													
Outras contribuições ⁽³⁾	1.578	1.534	1.891	2.049	2.498	3.148	3.414	3.765	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	4.919	5.716	5.863	6.463
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.220	11.351	12.229	13.354	13.941	14.607	16.578	19.865	15.419	19.050	20.853	27.636	24.919	26.747	24.570	19.245	22.765
Recursos Próprios da Assistência Social	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231	222	159	223	222	287
Recursos Próprios da Previdência Social	268	300	382	467	103	68	362	360	1.324	341	506	1.217	1.630	3.408	1.803	2.097	3.183
Recursos Próprios do MS	993	1.460	2.035	2.588	2.803	2.990	3.599	3.720	4.110	4.710	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	1.220	1.320
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	20.676	18.223	18.672	18.473	14.088	15.725
Recursos Próprios dos HU	106	124	117	106	66	80	104	116	192	220	301	147	106	179	214	179	225
Parcela dos Royalties para a Saúde												11	30	91	340	541	1.129
Recursos próprios da Seguridade					0	-1	1	-10	14	2	76	86	130	60	76	69	66
Taxas, multas e juros da Fiscalização da Previdência Complementar	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	953	773	937	998	830	829
da Previdência Complementar	0	-0	0	0	0	25	41	43	47	49	53	39	41	48	47	50	55
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	914	732	890	951	780	774
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁴⁾	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054
Receitas da Seguridade Social	289.317	311.959	354.543	377.221	393.813	457.468	527.514	609.287	665.607	704.648	698.970	719.055	780.627	821.016	831.330	795.860	958.726
Regime fiscal especial Covid (EC nº 106)																385.250	138.113

ANEXO II: DESPESAS E SALDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

DESPESAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583
Previdenciários urbanos	118.826	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047	561.746
Previdenciários rurais	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732	145.541
Compensação previdenciária ⁽⁵⁾					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126	2.296
2. Benefícios assistenciais ⁽⁶⁾	9.335	11.571	13.488	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	33.869	37.598	41.798	47.970	53.148	55.161	58.656	61.643	66.281
Assistenciais idosos - LOAS e RMV	4.067	5.145	6.133	7.195	8.675	10.365	11.537	14.318	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145	23.944	25.505	27.056	29.163
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	6.426	7.335	8.446	10.037	11.869	13.579	16.006	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003	31.216	33.150	34.587	37.118
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	7.801	8.943	10.605	11.877	13.493	16.767	20.543	24.004	26.162	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615	34.884	36.993
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102	2.054
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	100.868	107.117	116.366	119.695	125.094	119.811	128.150
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	5.393	5.318	4.954	5.766	5.916	4.329	4.727
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	7.322	7.702	7.362	7.045	5.976	4.691	5.265
8. Outras ações de seguridade social	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.596	15.086
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173	39.960	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	59.338	46.388
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468	378	231
Despesas da Seguridade Social	217.179	250.975	284.339	308.934	357.525	400.404	448.735	511.077	572.661	630.026	680.957	773.710	837.310	874.291	926.904	950.678	994.157
Resultado da Seguridade Social	72.139	60.985	70.204	68.287	36.288	57.064	78.779	98.210	92.946	74.622	18.013	-54.655	-56.683	-53.275	-95.574	-154.817	-35.431
Resultado da Seguridade Social, média de 2005 a 2021	16.300																
Benefícios emergenciais																295.233	74.150
Emergência em saúde pública																44.812	54.576
Benefícios manutenção emprego																41.547	7.167
Despesas emergenciais de previdência social																62	40
Emergência em saúde pública (HU)																308	757
Outras Ações emergenciais																3.289	1.423
Despesas do Regime extraordinário fiscal																385.250	138.113
Despesas com benefícios da seguridade	173.493	199.867	225.662	246.501	282.601	319.790	357.495	407.406	461.438	509.794	552.987	639.037	692.403	724.592	772.692	803.770	838.644
	79.88	79.64	79.36	79.79	79.04	79.87	79.67	79.72	80.56	80.92	81.21	82.59	82.69	82.88	83.36	84.55	84.36

ANEXO III: RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL E A PARCELA DESVIADA PELA DRU

Classificação	valores constantes (IPCA-dez2021), R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Soma de contribuições sociais	673.932	713.115	794.275	788.599	783.972	870.301	941.566	974.029	1.036.160	1.018.618	954.740	900.425	950.607	964.460	944.110	876.565	979.157
Contrib previdenciária RGPS	267.393	292.579	320.705	352.976	375.096	415.637	452.200	488.321	518.253	539.899	499.559	467.297	472.706	475.905	484.685	458.887	483.784
Contrib não repassada (desoneração folha)	-	-	-	-	-	-	-	7.152	13.567	18.250	3.089	-	-	-	-	-	-
Soma contribuição previdenciária RGPS	267.393	292.579	320.705	352.976	375.096	415.637	452.200	481.169	504.686	521.648	496.470	467.297	472.706	475.905	484.685	458.887	483.784
COFINS	213.812	216.871	235.968	263.862	245.217	277.338	296.597	306.048	333.315	307.589	288.060	267.370	297.248	306.153	280.165	251.770	288.066
CPMF	71.634	76.188	83.504	2.457	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CSLL	63.881	66.482	78.863	96.672	93.094	91.222	108.882	99.116	105.895	100.648	86.421	89.324	95.570	95.877	96.528	90.222	120.639
PIS/Pasep	53.314	57.358	60.907	68.203	65.414	79.917	77.581	81.112	85.583	81.344	76.102	70.421	78.890	80.527	76.017	71.017	79.862
Outras Contribuições	3.898	3.637	4.327	4.429	5.151	6.187	6.296	6.584	6.681	7.389	7.686	6.013	6.193	5.998	6.715	6.669	6.806
Soma de Recursos Próprios da Seguridade	27.779	26.963	27.998	29.003	28.859	28.838	30.707	34.883	25.501	29.701	29.919	36.309	31.566	32.668	28.977	21.971	24.143
Recursos Próprios do FAT	23.542	21.606	21.359	21.090	21.465	21.040	21.944	26.363	14.820	20.138	21.216	27.190	23.107	22.814	21.809	16.111	16.753
Recursos Próprios do MDS	240	260	147	350	450	740	300	303	563	508	310	301	279	193	262	254	301
Recursos Próprios da Previdência Social	659	710	875	1.010	213	134	660	632	2.136	527	715	1.588	2.056	4.165	2.125	2.381	3.342
Recursos Próprios do MS	2.436	3.466	4.665	5.623	5.800	5.891	6.648	6.526	6.788	7.325	6.200	5.663	4.812	3.955	2.873	1.385	1.393
Recursos Próprios Seguridade	-	-	-	-	-	-2	2	-17	24	4	107	112	164	73	89	79	70
Royalties Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14	37	109	398	615	1.179
Serviços hospitalares dos HU	262	294	267	230	137	157	192	203	315	342	427	193	134	218	250	203	236
Taxas, juros e multas da Fiscalização da Previdência Complementar	-	-	-	-	-	50	76	75	78	77	76	52	53	58	55	57	58
Taxas, juros e multas da Fiscalização do IMS	640	627	685	700	794	828	885	798	777	780	868	1.196	924	1.083	1.116	886	811
Total de receitas da Seguridade Social	701.711	740.078	812.273	817.602	812.831	899.139	972.273	1.008.912	1.061.661	1.048.319	984.659	936.734	982.173	997.128	973.087	900.536	1.003.300
DRU em valores constantes	81.308	84.107	92.714	87.125	81.775	90.933	97.873	98.572	106.295	99.394	91.654	130.313	143.663	146.909	138.179	283	261

ANEXO IV: RECEITAS E RENÚNCIAS DO RGPS

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Receitas	128.887	143.439	164.129	179.177	199.025	229.906	266.325	309.884	349.648	396.826	393.841	401.253	418.826	443.893	469.735	464.614	512.997
Receitas do subsetor urbano, com renúncias	117.875	129.425	147.985	171.363	191.903	222.407	257.682	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293	403.992	424.199	452.253	446.703	490.829
Arrecadação subsistema urbano com compensação integral da desoneração da folha (H+d)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173	451.886
Arrecadação líquida total do subsistema urbano I = (a+b+c)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.444	207.153	240.534	269.989	291.967	312.775	317.742	332.622	351.584	367.727	394.736	386.504	444.480
Compensações previdenciárias (b)					1	1	2	13	3	6	42	1	0	0	29	262	135
Compensação pela Desoneração da folha (c)								1.790	9.020	18.052	25.407	17.593	13.901	13.535	10.195	9.407	7.271
Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d)								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Renúncias fiscais, exceto desoneração da folha	12.789	9.710	11.818	12.980	14.458	15.253	17.146	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293	50.530	38.943
Simples		5.110	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419	31.449	22.970
Filantropias		4.314	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054	12.886	10.321
Microempreendedor individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	2.362	2.523	3.253
Outros		286	528	31	32	75	100	125	227	256	278	556	258	1.315	3.459	3.673	2.399
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	19.694	17.482	17.911	22.168
Arrecadação líquida rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600	10.358
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	9.774	9.111	9.312	11.809
Exportação da produção rural		1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	2.641	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267	7.492	9.903
Funeral														2.273	1.844	1.820	1.906

Continua...

Continuação.

	Valores correntes, R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Despesas	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904	709.583
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	459.726	493.083	526.047	561.746
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	447.824	478.656	510.101	542.141
Passivo judicial urbano					5.203	5.591	5.612	5.245	5.679	7.141	7.332	8.945	10.409	11.902	14.427	15.946	19.605
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	123.729	130.068	134.732	145.541
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	120.512	126.240	130.811	140.465
Passivo judicial rural					1.304	1.638	1.600	1.546	1.729	2.210	2.287	2.652	2.860	3.217	3.827	3.921	5.076
Compensações previdenciárias					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126	2.296
Despesas judiciais indistintas, já incluídas nos benefícios	4.088	3.987	5.132	5.459	6.506	7.229	7.212	6.791	7.408	9.951	9.619	11.597	13.269	15.119	18.254	19.867	24.680
Saldos																	
Saldo previdenciário urbano	-751	-3.791	-626	11.711	17.099	24.962	39.066	56.285	64.355	71.977	44.525	-6.929	-30.895	-35.527	-40.830	-79.344	-70.917
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	-20.487	-23.625	-26.403	-63.398	-51.312
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	-66.562	-73.696	-113.928	-90.255
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	-113.809	-121.696	-126.132	-135.183
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	-110.592	-117.869	-122.211	-130.107
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	-107.375	-114.041	-118.291	-125.032
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	-140.716	-145.410	-160.135	-202.416	-198.881
Saldo sem passivo judicial	-13.035	-18.160	-16.032	-14.926	-13.865	-11.819	-2.076	5.375	5.464	9.370	-24.762	-85.764	-114.178	-115.171	-123.626	-162.682	-149.521
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	-195.197	-213.179	-259.132	-247.338
Saldo sem passivo e sem renúncias	-33.488	-38.079	-39.650	-30.748	-29.854	-28.432	-21.122	-20.173	-25.024	-24.521	-64.297	-126.541	-155.912	-164.959	-176.670	-219.398	-197.978

ANEXO V: RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	PILOA	Estimativas em Bases Efetivas														Projeções		
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Contribuição para a Previdência Social	12.789	12.290	14.044	15.558	17.016	17.938	20.438	30.664	44.769	57.956	65.068	60.549	56.551	61.164	56.621	50.138	56.337	
Simples Nacional ⁽¹⁾		6.143	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.766	25.669	24.034	22.227	17.244	22.970	
Desoneração da Folha de Salários				31	32	75	100	3.616	12.284	22.107	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774	8.248	7.490	
Entidades Filantrópicas		3.832	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	9.755	10.236	12.348	12.230	12.218	9.797	10.321	
Exportação da Produção Rural		1.853	2.226	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	7.500	7.201	9.046	9.903	
Furral														2.273	1.844	1.820	1.906	
MEI - Microempreendedor Individual ⁽¹⁾							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.770	3.253	
Outras		462	528	0	0	0	6	125	227	256	274	286	-60.340	-58.689	-54.568	2.033	2.399	
% Renúncias em relação à arrecadação	11,8	9,9	10,0	9,5	9,3	8,5	8,3	10,6	13,7	15,9	18,3	15,8	16,2	15,6	13,7	12,4	12,2	
COFINS	5.411	18.431	22.586	24.641	26.359	31.272	34.909	42.951	54.767	60.433	62.387	61.039	65.381	71.641	81.172	81.455	91.526	
Desoneração Cesta Básica		3.639	5.398	6.020	5.941	5.913	6.732	7.716	11.512	12.303	12.951	11.890	12.209	14.113	22.251	20.885	23.663	
Álcool									614	1.126	1.205	1.066	0	0	0	0	0	
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistidos								88	161	182	405	538	570	669	680	674	764	
Embarcações e Aeronaves	35	121	121	361	318	318	419	444	649	693	729	790	2.007	2.438	3.040	2.598	2.944	
Entidades Filantrópicas	1.287	2.597	2.648	2.908	3.066	3.489	3.693	4.471	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910	7.242	7.184	8.140	
Gás Natural Liquefeito							43	62	558	741	487	122	130	364	253	83	95	
Inclusão digital			826	1.125	1.037	1.063	1.598	2.460	4.790	4.866	4.114	0	0	0	0	0	0	
Livros		131	152	177	190	227	260	274	206	220	526	723	920	828	818	811	919	
Medicamentos	1.153	2.832	1.747	1.901	2.205	2.346	2.389	2.896	2.882	3.734	3.898	5.817	9.416	7.456	4.682	4.645	5.263	
Minha casa Minha Vida		259	294	347	226	288	348	448	959	1.055	703	480	325	1.099	851	844	956	
Petroquímica	485	458	1.003	281	373	442												
Prorrogação Cumulat. Construção Civil								562	712	429	1.565	2.033	2.704	3.399	4.408	4.373	4.955	
Produtos Químicos e Farmacêuticos		433	624	648	643	634	560	289	326	348	366	559	651	804	712	706	800	
ProUni		56	114	162	198	206	217	289	326	348	366	559	651	804	712	706	800	
REIDI				47	498	1.001	1.117	1.731	1.825	1.950	2.051	1.005	1.232	666	1.033	1.025	1.161	
REPENEC							93	317	150	274	288							
Reporto		12	22	55	22	59	74	88	120	110	134	136	166	125	131	189	0	
Simples Nacional ⁽¹⁾	2.215	5.499	6.739	7.206	8.488	10.704	12.140	15.397	17.237	18.969	18.809	18.667	18.667	19.945	21.870	21.697	23.696	
Termoeletricidade	235	46	54	60	54	102	72	162	301	458	541	361	399	531	531	526	596	
Transporte Coletivo									610	1.155	1.268	436	453	459	435	432	489	
Zona Franca Manaus		1.736	2.486	3.118	2.812	4.006	4.163	4.743	5.546	5.044	5.625	5.531	4.827	6.264	6.638	8.420	9.541	
Outras	0	611	360	224	282	346	801	559	633	1.430	1.167	4.798	-61.334	-66.181	-75.674	-75.200	7.416	
% Renúncias em relação à arrecadação	6,0	20,3	22,2	20,3	22,3	22,3	21,8	23,0	27,2	30,8	30,9	29,8	27,7	28,5	34,0	36,7	33,3	

Continua...

Continuação.

Valores correntes, em R\$ milhões

	PLOA	Estimativas em Bases Efetivas														Projeções		
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CSLL	2.022	3.499	3.905	4.332	5.038	6.137	6.687	8.186	9.046	9.857	9.070	9.668	9.797	12.702	13.153	14.131	16.105	
Simples Nacional (1)	792	2.057	2.507	2.570	3.185	4.013	4.521	5.717	6.389	7.005	6.710	6.554	6.523	6.910	7.498	7.438	7.424	
Entidades Filantrópicas	1.154	1.313	1.080	1.260	1.104	1.256	1.329	1.610	1.707	1.824	1.163	1.933	2.067	2.219	1.706	1.693	1.918	
Inovação Tecnológica	36	59	224	402	357	453	373	391	433	463	487	356	497	710	827	905	1.025	
Informática e automação																		
Previdência Privada Fechada					274	236	248	219	193	206	216	228	155	109	153	152	172	
PROUNI		37	53	61	91	84	75	98	174	186	346	407	430	420	341	338	383	
Rota 2020																		
Outras	40	32	41	40	27	95	140	153	151	174	147	190	124	2.333	2.628	3.604	5.182	
% Renúncias em relação à arrecadação	7,7	12,8	11,6	10,1	11,4	13,4	11,6	13,8	14,2	15,6	15,1	14,2	13,0	16,2	16,0	17,8	14,1	
Contribuição Social para o PIS-PASEP	1.317	3.748	4.551	4.916	5.122	6.067	6.817	8.413	10.870	12.010	12.363	11.966	12.778	13.931	16.557	16.516	18.726	
Simples Nacional (1)	875	1.455	1.680	1.769	1.913	2.387	2.690	3.441	3.848	4.226	4.193	4.156	4.161	4.346	4.747	4.709	5.143	
Embarcações e Aeronaves							91	93	132	141	149	172	425	517	657	562	637	
Desoneração Cesta Básica	827	1.173	1.308	1.308	1.291	1.281	1.401	1.674	2.497	2.669	2.809	2.581	2.651	3.063	4.832	4.536	5.140	
Gás Natural Liquefeito							9	60	121	161	106	27	28	79	55	18	21	
Inclusão digital							347	534	1.040	1.057	893	0	0	0	0	0	0	
Medicamentos	245	601	370	403	468	498	507	614	611	792	827	1.247	2.028	1.599	986	978	1.108	
Petroquímica							75	97	208	229	153	104	70	239	185	184	208	
Produtos Químicos e Farmacêuticos		93	135	139	140	136	121	116	133	80	329	432	582	731	947	940	1.065	
REIDI				10	108	217	242	376	393	420	442	218	267	123	224	223	252	
Transporte Coletivo									137	259	275	94	98	99	94	94	106	
Zona Franca Manaus		377	551	676	610	869	903	1.021	1.181	1.072	1.201	1.194	1.035	1.347	1.441	1.829	2.072	
Outras	197	396	642	366	366	448	430	387	567	904	987	1.741	1.433	1.788	2.388	2.444	2.975	
% Renúncias em relação à arrecadação	6,0	15,5	17,3	15,5	16,1	15,0	16,2	17,0	20,9	23,2	23,1	22,2	20,4	21,1	25,6	26,4	24,6	
Soma das renúncias nessas contribuições sociais	21.539	37.968	45.086	49.446	53.535	61.413	68.852	90.213	119.452	140.256	148.887	139.224	148.506	159.438	167.503	162.241	182.694	
% Renúncias em relação à arrecadação	7,8	12,7	13,2	13,6	14,1	13,9	13,5	15,4	18,4	20,6	22,0	20,2	19,7	20,1	20,8	20,9	19,6	
Soma das renúncias em outras receitas	9.749	39.719	57.587	65.309	62.563	55.722	83.588	91.534	103.858	116.967	121.106	129.193	162.711	158.198	144.860	197.593	177.140	
Total das renúncias (R\$ milhões) (1)	31.288	77.687	102.673	114.755	116.098	117.135	152.441	181.747	223.310	257.223	269.994	268.417	287.936	311.217	317.636	312.363	359.834	
Total das renúncias (% PIB)	1,44	3,22	3,77	3,69	3,48	3,01	3,48	3,77	4,19	4,45	4,50	4,28	4,73	4,53	4,22	4,83	4,15	
% Renúncias Seguridade sobre o total	68,8	48,9	43,9	43,1	46,1	52,4	45,2	49,6	53,5	54,5	55,1	51,9	47,7	50,2	53,6	45,1	50,8	

ANEXO VI: DETALHAMENTO DE RECEITAS COFINS, CSLL E PIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Cofins	89.597	90.751	101.835	121.407	118.195	140.023	160.089	187.005	201.615	197.931	202.059	204.679	235.759	251.466	238.696	221.964	274.581
1. Principal	85.015	88.368	99.918	117.682	114.208	138.427	157.988	169.102	191.765	192.270	198.755	200.944	220.706	242.237	239.430	217.038	267.468
1.1 Principal - Parcelamento	1.517	728	637	749	516	209	179	5.524	1.359	1.282	589	nd	nd	1.027	-3.157	328	296
2. Juros e Multas	1.084	719	550	716	673	918	899	931	923	866	919	2.477	12.861	5.000	3.414	1.731	2.595
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	1.206	664	83	888	705	28	282	3.136	1.176	1.181	647	nd	nd	1.271	-3.158	528	522
3. Dívida Ativa	145	206	391	592	1.123	372	458	865	4.421	621	196	573	964	586	189	248	669
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	178	96	153	149	93	28	26	4.539	693	643	335	nd	nd	437	909	988	1.271
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	163	220	81	372	703	38	198	506	571	364	181	685	1.228	503	178	191	744
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parcelamento	290	-250	22	260	175	4	58	2.402	707	704	436	nd	nd	405	890	913	1.015
CSLL	26.232	27.392	33.644	42.960	44.012	45.754	57.777	59.158	63.520	64.065	60.020	68.143	75.651	78.549	82.018	79.320	114.530
1. Principal	24.671	26.441	33.070	41.527	42.725	45.162	56.930	53.772	59.090	61.289	58.332	66.329	69.820	74.914	80.418	76.463	110.541
1.1 Principal - Parcelamento	278	106	113	137	84	38	35	1.836	686	598	364	nd	nd	nd	-866	201	462
2. Juros e Multas	746	497	285	478	429	381	437	443	593	486	465	1.196	4.466	2.498	2.441	1.365	1.349
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	269	117	19	253	137	6	65	1.137	626	574	251	nd	nd	nd	-1.136	234	234
3. Dívida Ativa	52	93	111	259	280	145	137	494	1.911	542	398	431	867	836	457	277	920
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	48	22	36	32	21	8	7	539	129	152	53	nd	nd	nd	365	412	546
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	70	90	24	270	332	12	166	886	471	407	152	187	498	301	40	58	108
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parcelamento	98	26	5	5	3	1	1	52	15	17	5	nd	nd	nd	299	310	371
PIS/Pasep	22.083	24.193	26.283	31.635	31.851	40.433	42.102	49.604	52.035	52.544	53.555	53.885	62.561	66.125	64.752	62.594	76.089
1. Principal	21.015	23.067	25.639	30.178	30.327	39.967	41.115	44.596	49.383	50.830	52.274	52.681	58.380	63.390	64.505	60.852	73.875
1.1 Principal - Parcelamento	281	321	140	187	112	41	38	1.756	342	301	169	nd	nd	301	-764	159	194
2. Juros e Multas	318	510	172	791	637	246	626	642	645	481	618	873	3.618	1.588	1.263	772	1.002
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	262	71	187	274	170	66	63	1.101	320	287	178	nd	nd	350	-836	206	221
3. Dívida Ativa	44	73	83	177	310	93	143	234	795	171	69	144	246	161	73	73	125
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	42	33	39		27	9	7	705	183	177	78	nd	nd	98	203	229	290
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	50	78	16	22	214	10	93	130	182	137	76	187	318	145	88	66	118
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parcelamento	70	40	6	6	53	1	16	439	185	158	94	nd	nd	92	220	237	264

ANEXO VII: RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM % PIB

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RECEITAS REALIZADAS																	
1. Receita de contribuições sociais	12,76	12,43	12,52	11,65	11,36	11,36	11,64	12,21	12,16	11,83	11,27	11,00	11,44	11,31	10,86	10,40	10,77
Receita Previdenciária	5,00	5,13	5,17	5,25	5,46	5,45	5,62	5,98	6,14	6,31	5,92	5,71	5,69	5,59	5,58	5,43	5,33
Cofins	4,13	3,77	3,74	3,90	3,55	3,60	3,66	3,88	3,78	3,43	3,37	3,26	3,58	3,59	3,22	2,98	3,17
CSLL	1,21	1,14	1,24	1,38	1,32	1,18	1,32	1,23	1,19	1,11	1,00	1,09	1,15	1,12	1,11	1,07	1,32
PIS/Pasep	1,02	1,00	0,97	1,02	0,96	1,04	0,96	1,03	0,98	0,91	0,89	0,86	0,95	0,94	0,87	0,84	0,88
Outras contribuições	1,41	1,39	1,41	0,10	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,07
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,47	0,45	0,43	0,42	0,38	0,38	0,41	0,29	0,33	0,35	0,44	0,38	0,38	0,33	0,26	0,26
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
Receitas da Seguridade Social	13,33	12,95	13,03	12,13	11,82	11,77	12,05	12,65	12,48	12,19	11,66	11,47	11,85	11,72	11,22	10,69	11,05
DESPESAS REALIZADAS																	
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,87	6,81	6,42	6,75	6,56	6,43	6,58	6,70	6,82	7,27	8,10	8,46	8,37	8,46	8,91	8,18
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,48	0,50	0,50	0,56	0,57	0,57	0,63	0,64	0,65	0,70	0,77	0,81	0,79	0,79	0,83	0,76
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,31	0,32	0,33	0,34	0,36	0,35	0,38	0,43	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42	0,42	0,44	0,25	0,19
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03	0,02
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,66	1,66	1,59	1,72	1,57	1,62	1,64	1,58	1,61	1,68	1,71	1,77	1,71	1,69	1,61	1,48
6. Assistência social: despesas do MDS	0,08	0,09	0,08	0,08	0,08	0,10	0,09	0,12	0,12	0,12	0,09	0,08	0,08	0,08	0,08	0,06	0,05
7. Previdência social: despesas do MPS	0,16	0,17	0,16	0,14	0,17	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,08	0,06	0,06
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,12	0,16	0,13	0,22	0,20	0,18	0,22	0,22	0,19	0,19	0,19	0,21	0,21	0,20	0,21	0,17
9. Benefícios FAT	0,52	0,62	0,66	0,67	0,81	0,75	0,78	0,83	0,87	0,90	0,80	0,89	0,82	0,77	0,74	0,80	0,53
10. Outras ações do FAT	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00
Despesas da Seguridade Social	10,01	10,42	10,45	9,93	10,73	10,30	10,25	10,61	10,74	10,90	11,36	12,34	12,71	12,48	12,51	12,76	11,46
Resultado da Seguridade Social	3,32	2,53	2,58	2,20	1,09	1,47	1,80	2,04	1,74	1,29	0,30	-0,87	-0,86	-0,76	-1,29	-2,08	-0,41
Despesas com benefícios da Seguridade⁽¹⁾	7,99	8,30	8,30	7,93	8,48	8,23	8,17	8,46	8,65	8,82	9,22	10,19	10,51	10,35	10,43	10,79	9,67

ANEXO VIII: DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, PELA DRU

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	2019	2020	2021
Coifms	17.919	18.150	20.367	24.281	23.639	28.005	32.018	37.401	40.323	39.586	40.412	61.404	70.728	75.440	71.609		
CSLL	5.246	5.478	6.729	8.592	8.802	9.151	11.555	11.832	12.704	12.813	12.004	20.443	22.695	23.565	24.606		
PIS/Pasep	4.417	4.839	5.257	6.327	6.370	8.087	8.420	9.921	10.407	10.509	10.711	16.165	18.768	19.837	19.425		
Outras contribuições (2)	4.914	5.359	6.123	568	500	630	683	753	811	954	1.085	920	981	984	1.143		
Taxas de órgãos da Seguridade (1)												286	232	281	299	249	249
RECEITAS desvinculadas pela DRU	32.496	33.826	38.475	39.769	39.311	45.872	52.677	59.906	64.245	63.862	64.211	99.218	113.404	120.107	117.082	249	249
Valor médio subtraído da Seguridade Social (3)	57.939																

Valores correntes, em R\$ milhões

ANEXO IX: TRABALHADORES REGISTRADOS, POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), POPULAÇÃO OCUPADA (PO); DESOCUPAÇÃO E SUBUTILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

Indicadores	Estimativa											Variação 2015-2021
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	milhares	
População em idade ativa (+14 anos)	154.467	156.739	158.899	160.938	162.886	164.772	166.578	168.779	170.057	171.685	171.685	6,7
População Ocupada	89.643	91.036	92.236	92.195	90.344	90.634	92.201	94.382	86.958	91.297	91.297	-1,0
População desocupada	7.172	7.082	6.842	8.730	11.907	13.356	13.032	12.715	13.847	13.888	13.888	59,1
% desocupação	7,4	7,2	6,9	8,6	11,6	12,8	12,4	11,9	13,7	13,2	13,2	
Total	45.853	46.749	47.009	46.866	47.571	47.929	48.100	48.059	48.043	47.233	47.233	0,8
Empregado no setor privado¹	34.650	35.380	35.856	35.838	36.520	37.079	37.550	37.559	37.480	37.006	37.006	3,3
Sem carteira	11.243	11.027	10.545	10.258	10.312	10.871	11.450	11.945	10.122	11.246	11.246	9,6
Trabalhador doméstico	5.985	5.848	5.813	5.901	6.007	5.990	6.049	6.039	4.849	5.168	5.168	-12,4
Com carteira	1.878	1.807	1.846	1.892	1.992	1.811	1.768	1.686	1.352	1.304	1.304	-31,1
Sem carteira	4.106	4.041	3.967	4.009	4.015	4.179	4.281	4.353	3.639	3.639	3.639	-9,2
Empregado no setor público²	10.965	10.948	11.186	11.129	10.933	11.003	11.282	11.431	11.609	11.353	11.353	2,0
Empregador	3.514	3.667	3.706	3.929	3.833	4.166	4.341	4.337	3.967	3.773	3.773	-4,0
com CNPJ				3.224	3.193	3.353	3.455	3.529	3.276	3.069	3.069	-4,8
Sem CNPJ				663	640	814	885	807	691	704	704	6,1
Total	20.054	20.494	20.876	21.738	22.058	22.287	22.972	24.067	22.416	24.902	24.902	14,6
Com CNPJ				4.278	4.216	4.166	4.459	5.023	5.331	6.052	6.052	41,5
Sem CNPJ				18.142	17.842	18.121	18.513	19.044	17.085	18.851	18.851	3,9
Trabalhador familiar auxiliar	2.727	2.720	2.553	2.526	2.058	2.142	2.131	2.033	1.913	1.953	1.953	-22,7
Contribuintes previdência³	55.757	57.608	59.851	60.278	59.416	58.337	58.706	59.531	56.443	57.924	57.924	-3,9
% sobre ocupados	62,2	63,3	64,9	65,4	65,8	64,4	63,7	63,1	64,9	63,4	63,4	
Trabalho precário⁴	44.139	43.295	42.464	43.446	43.211	45.420	47.459	49.367	44.415	49.208	49.208	13,3
Subocupado (insuficiência de horas trabalhadas)⁵	6.009	5.014	4.524	4.916	4.768	5.942	6.626	6.970	6.326	7.469	7.469	51,9
% sobre ocupados	6,7	5,5	4,9	5,3	5,3	6,6	7,2	7,4	7,3	8,2	8,2	

Continua...

Continuação.

Indicadores	Estimativa ⁽¹⁾										Variação 2015-2020	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021		
Empregado no setor privado ²	média	2.191	2.249	2.306	2.286	2.257	2.288	2.291	2.303	2.390	2.251	-1,5
	Com carteira	2.416	2.472	2.524	2.501	2.476	2.535	2.530	2.529	2.585	2.452	-2,0
	Sem carteira	1.482	1.515	1.530	1.514	1.504	1.508	1.577	1.647	1.769	1.657	9,5
Conta própria	média	1.972	2.053	2.103	2.020	1.947	1.939	1.969	1.963	2.021	1.963	-2,8
	Com CNPJ				3.673	3.693	3.637	3.720	3.560	3.429	3.411	-7,1
Sem CNPJ				1.589	1.534	1.549	1.535	1.543	1.581	1.499	1.499	-5,7
Proporção entre a remuneração do empregado com e sem carteira (%)	61,4	61,3	60,6	60,5	60,8	59,5	62,3	65,1	68,5	67,6		
Proporção entre a remuneração do ocupado por conta própria com e sem CNPJ (%)	nd	nd	nd	43,3	41,5	42,6	41,3	43,3	46,1	43,9		

Valores constantes, R\$

%

ANEXO X: DESPESAS CLASSIFICADAS COMO SAÚDE, VALORES EMPENHADOS

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões																	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
122 Administração Geral	3.408	4.113	4.322	5.065	6.022	6.654	7.507	8.159	8.599	9.344	9.567	10.560	13.883	15.972	8.699	8.036	8.537	
126 Tecnologia da Informação	150	134	96	136	232	185	223	262	368	455	392	631	458	453	316	314	297	
128 Formação de Recursos Humanos	151	163	172	191	211	241	263	231	838	1.167	1.055	898	968	1.023	1.191	1.275	1.590	
131 Comunicação Social	111	104	66	101	118	115	153	203	251	197	169	197	267	284	204	238	273	
301 Atenção Básica	5.994	6.650	7.823	8.603	9.371	10.349	13.075	14.463	15.526	19.056	19.256	20.599	21.609	21.650	27.558	26.925	32.456	
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	20.089	23.070	25.495	28.966	31.622	36.334	39.294	40.119	44.514	48.331	49.165	53.133	52.504	60.097	54.815	56.571	
303 Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	3.788	4.305	4.751	6.058	6.063	7.031	8.648	9.872	10.201	12.999	14.468	13.839	14.675	13.944	15.150	15.413	
304 Vigilância Sanitária	186	258	250	273	292	282	309	333	333	347	320	330	334	331	330	303	310	
305 Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.075	2.218	3.393	2.995	3.362	3.722	4.370	4.252	5.475	6.373	7.037	7.518	8.507	7.668	8.184	
364 Ensino Superior	93	144	187	138	150	154	204	346	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
423 Assistência aos Povos Indígenas	4	274	302	284	341	327	307	732	998	1.116	1.343	1.256	1.730	1.496	1.470	1.450	1.511	
511 Saneamento Básico Rural	84	178	253	294	323	182	104	184	171	168	126	272	418	163	205	260	304	
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849	755	689	313	240	
571 Desenvolvimento Científico	139	180	197	261	238	229	272	319	337	374	346	411	485	558	590	738	677	
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	38	43	28	26	6	15	5	226	279	237	151	270	272	330	224	216	264	
845 Outras Transferências	22	27	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	1.034	16	21	18	
846 Outros Encargos Especiais	123	208	117	178	133	110	115	157	135	194	153	228	162	157	300	1.383	1.313	
Outras Subfunções	441	542	531	532	524	809	681	659	828	709	726	847	888	793	754	706	191	
Total geral	34.517	40.041	45.124	49.443	57.329	61.193	71.113	78.897	84.175	92.943	100.868	107.117	116.366	119.695	125.094	119.811	128.150	
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19																		
Soma																44.812	54.576	182.726
Investimentos	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
301 Atenção Básica	306	203	247	240	407	323	979	1.268	1.204	2.246	1.176	1.251	1.836	1.267	614	555	974	
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	697	482	712	800	1.293	1.388	1.425	1.871	1.676	1.623	1.332	2.073	3.008	2.148	2.163	1.607	2.179	
303 Suporte Profilático e Terapêutico	78	93	65	56	49	47	63	129	65	73	46	59	66	79	71	52	17	
511 Saneamento Básico Rural	76	163	240	294	323	182	104	184	171	168	108	253	391	138	185	247	283	
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849	755	689	313	240	
Outras Subfunções	272	289	308	316	390	315	406	539	670	660	314	587	536	756	476	507	521	
Total geral	2.085	2.159	2.873	2.606	3.413	3.117	4.145	4.949	4.934	5.380	3.435	4.835	6.688	5.144	4.199	3.281	4.213	
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19																		
Soma																2.440	268	4.481

ANEXO XI: DESPESAS CLASSIFICADAS COMO PREVIDÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS

Área de atuação governamental ⁽¹⁾	Valores correntes, em R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
122 Administração Geral	139	112	132	162	122	162	147	135	164	163	160	156	34	32	169	885	1.039
126 Tecnologia da Informação	338	481	611	465	518	548	582	442	306	336	362	703	421	411	440	401	358
183 Informação e Inteligência	0	0	0	0	0	0	0	141	95	108	168	254	129	132	135	147	105
271 Previdência Básica	520	463	680	740	1.091	862	849	1.124	1.032	1.081	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	1.172	1.177
301 Atenção Básica	98	91	97	91	101	132	140	137	157	151	138	197	168	152	135	112	267
846 Outros Encargos Especiais	40	51	56	73	68	73	68	57	73	117	126	92	84	157	154	93	496
Despesas de pessoal	2.079	2.719	2.557	2.561	3.598	3.714	3.955	4.097	4.448	4.684	5.006	4.920	5.190	5.014	3.591	2.849	2.774
Outras Subfunções	-12	-33	-20	2	-7	-44	-66	-57	-90	-56	-79	-133	-150	-135	-82	-80	-217
Despesas com pessoal ativo, renumerações e vantagens⁽¹⁾	2.282	2.923	2.769	2.758	3.799	4.026	4.274	4.413	4.828	5.053	5.363	5.385	5.618	5.166	3.927	2.961	3.041
Total Geral	3.404	4.088	4.326	4.291	5.692	5.759	5.995	6.392	6.565	6.952	7.322	7.702	7.362	7.045	5.976	4.691	5.265
Total, exceto despesas de pessoal e outras deslocadas com a fusão de ministérios⁽²⁾	1.122	1.165	1.556	1.533	1.893	1.733	1.720	1.979	1.737	1.899	1.959	2.316	1.744	1.879	2.049	1.730	2.224
Regime fiscal Especial Covid																62	40
Investimentos																	
126 Tecnologia da Informação	32	55	13	40	49	56	14	0	0	0	0	0	0	0	21	3	15
271 Previdência Básica	4	55	51	55	365	91	66	194	114	108	22	52	32	30	8	1	0
Outras Subfunções	35	5	6	41	27	9	4	3	3	7	3	3	2	3	1	22	15
Total Geral	72	115	70	136	442	156	84	197	117	114	25	55	34	33	30	25	30

ANEXO XII: DESPESAS CLASSIFICADAS COMO ASSISTÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
122 Administração Geral	53	66	75	94	91	127	148	121	123	119	102	105	220	264	121	8	15
125 Normalização e Fiscalização	1	4	8	11	12	13	13	18	21	25	18	19	27	28	33	5	6
126 Tecnologia da Informação	22	29	46	40	47	41	59	61	62	73	66	67	69	67	66	51	46
131 Comunicação Social	10	8	8	7	14	10	12	23	20	14	10	2	20	12	25	0	0
241 Assistência ao Idoso	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
242 Assistência ao Portador de Deficiência	102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	12
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	542	248	280	405	592	775	652	278	289	0	0	0	212	407	359	395	380
244 Assistência Comunitária	436	1.297	1.316	1.356	1.323	2.090	1.483	2.672	3.215	3.637	3.113	3.178	2.814	2.542	3.595	2.324	2.420
306 Alimentação e Nutrição	0	0	1	518	529	672	783	944	631	819	510	563	313	324	292	176	105
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	5	5	253	6	0	0
334 Fomento ao Trabalho	0	0	0	0	0	0	20	108	0	0	0	0	0	0	0	0	0
365 Educação Infantil	0	0	0	0	0	0	0	210	497	808	419	140	40	7	7	0	0
366 Educação de Jovens e Adultos	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
423 Assistência aos Povos Indígenas	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
511 Saneamento Básico Rural	64	62	66	76	82	159	455	801	817	573	186	130	49	171	67	3	32
512 Saneamento Básico Urbano	0	0	0	0	0	0	0	0	25	10	1	3	3	7	0	0	0
605 Abastecimento	348	384	403	14	15	15	12	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
846 Outros Encargos Especiais	0	0	0	0	0	37	346	356	453	849	880	1.032	1.047	1.134	1.232	1.366	1.708
Despesas de pessoal	13	13	21	28	31	44	44	44	55	66	73	71	91	97	100	0	0
Outras Subfunções	86	84	93	75	38	52	49	58	71	83	83	76	134	548	113	2	2
Total Geral	1.716	2.183	2.301	2.599	2.745	3.992	4.031	5.657	6.225	7.015	5.393	5.318	4.954	5.766	5.916	4.329	4.727
Total, exceto Administração e benefícios aos servidores (1)	1.663	2.117	2.226	2.504	2.653	3.865	3.883	5.536	6.102	6.892	5.287	5.209	4.728	5.248	5.790	4.321	4.712
Regime Fiscal Especial Covid																3.284	1.026
244 Assistência Comunitária																2.495	941
306 Alimentação e Nutrição																789	85
Investimentos																	
244 Assistência Comunitária	44	80	79	67	91	211	57	286	220	183	35	98	157	268	308	190	360
306 Alimentação e Nutrição				13	13	11	13	3	37	56	7	19	12	40	15	7	4
511 Saneamento Básico Rural	48	46	53	53	72	130	414	618	619	408	121	111	33	127	47	2	23
Outras Subfunções	71	42	39	41	6	7	7	28	35	18	8	12	15	148	5	2	0
Total geral	163	168	171	174	183	358	490	935	912	665	172	240	216	581	375	202	387

ANEXO XIII: BENEFÍCIOS E OUTRAS DESPESAS DO FAT, VALORES EMPENHADOS

	Valores correntes, em R\$ milhões																
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Benefícios	11.378	14.910	17.957	20.694	27.135	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	59.338	46.388
Seguro-Desemprego	8.396	10.601	12.353	14.153	18.583	19.235	22.488	25.690	29.940	33.462							
Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	212	331	484	540	908	1.179	1.264	1.893	1.892	2.400							
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	10	13	15	17	20	23	27	32	34							
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	2	4	5	6	4	3	3	4	4	3	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	40.079	36.229
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	6	5	4	58	9	15	-	34	57							
Abono Salarial	2.755	3.957	5.096	5.975	7.565	8.758	10.379	12.336	14.659	15.877	10.126	17.932	16.229	17.338	17.523	19.259	10.158
Outras Ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468	378	231
Funcionamento de unidades descentralizadas	59	69	69	86	79	84	85	99	111	132	158	147	157	158	137	100	93
Manutenção do cadastro	92	72	61	56	65	58	58	41	104	93	99	177	130	198	179	149	107
Renumeração de agentes financeiros	88	220	226	172	73	42	80	46	22	13	31	38	7	0	0	0	0
Outras despesas administrativas	134	143	150	170	143	151	172	153	145	145	150	140	174	138	111	82	3
Fiscalização, Empregabilidade e fomento ao trabalho	169	172	173	238	247	215	171	201	124	139	68	49	93	48	41	46	28
Benefícios e outras ações do FAT	11.921	15.587	18.637	21.416	27.742	29.755	34.738	40.491	47.066	52.355	48.686	56.255	54.797	54.169	55.380	59.716	46.619
Regime Fiscal Extraordinário																	
Proteção e benefícios ao trabalhador																41.547	7.167

ANEXO XIV – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões																	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	33	34	66	66	87	89	89	48	51	122	104	46	51	43	72	144	0	0
244 Assistência Comunitária	64	0	0	0	0	0	0	0	463	1.024	513	0	0	0	0	0	0	0
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	979	1.186	1.247	493	1.998	2.672	3.041	3.119	3.858	4.389	6.013	7.108	7.901	8.652	9.023	9.569	9.960	
306 Alimentação e Nutrição	1.227	1.481	1.522	1.490	2.023	3.039	3.058	3.313	3.548	3.704	3.771	3.477	3.906	4.042	3.980	4.338	3.822	
364 Ensino Superior	4	5	10	1	1	1	0	693	346	442	607	698	751	754	757	725	750	
512 Saneamento Básico Urbano	34	54	1.555	1.781	3.019	1.744	1.641	2.639	2.928	1.681	1.093	553	856	914	515	890	471	
Outras Subfunções	114	138	81	91	116	39	87	131	147	131	126	122	160	188	92	75	83	
Total Geral	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.596	15.086	
Regime fiscal especial Covid																313	1.154	
122 Hospitais universitários																308	757	
128 Formação de recursos humanos																5	5	
306 Alimentação e nutrição																	391	
Investimentos																		
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	9	12	27	40	42	53	12	30	89	79	27	27	38	27	0	126	0	0
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Residência	45	55	73	25	48	113	206	109	231	241	178	353	301	240	170	198	243	
512 Saneamento Básico Urbano	34	40	1.533	1.761	3.015	1.741	1.641	2.637	2.917	1.677	1.077	536	854	914	515	889	469	
Outras Subfunções	17	6	11	46	70	8	42	342	2	2	2	1	2	0	32	0	8	
Total Geral	105	113	1.644	1.873	3.175	1.915	1.901	3.117	3.240	1.999	1.284	928	1.184	1.155	843	1.087	719	

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

CONSELHO EXECUTIVO

Vilson Antonio Romero (RS)
Presidente

Eucélia Maria Agrizzi Mergár (ES)
Vice-Presidente Executiva

Crésio Pereira de Freitas (GO)
Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

José Arinaldo Gonçalves Ferreira (RJ)
Vice-Presidente de Política de Classe e Política Salarial

Ana Lucia Guimarães Silva (MG)
Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

Tereza Liduína Santiago Félix (CE)
Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

Albenize Gatto Cerqueira (PA)
Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Ariovaldo Cirelo (SP)
Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Maria Beatriz Fernandes Branco (SP)
Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Gilberto Pereira (DF)
Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários

Márcio Humberto Gheller (PR)
Vice-Presidente de Administração, Patrimônio, Cadastro e Tecnologia da Informação

Antônio Carlos Silveira (SC)
Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Jorge Cezar Costa (SE)
Vice-Presidente de Finanças

Marluce do Socorro da Silva Soares (PA)
Vice-Presidente de Comunicação Social

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme (RN)
Vice-Presidente de Relações Públicas

José Avelino da Silva Neto (PB)
Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

CONSELHO FISCAL

Ercília Leitão Bernardo (CE)
Coordenadora

Sandra Tereza Paiva Miranda (SP)
Relatora

Luis Carlos Correa Braga (RS)
Conselheiro

CONSELHO DE REPRESENTANTES

Mesa Coordenadora

Carlos José de Castro
Coordenador - Presidente da ANFIP-GO

Genésio Denardi
Vice-coordenador - Presidente da ANFIP-SP

Maria dos Remédios Bandeira
Secretária - Presidente da ANFIP-PB

Isabel Nascimento Elias Pereira
Secretária Adjunta - Presidente da ANFIP-MS

Conselheiros

AC - Heliomar Lunz
Representante Acre

AL - Francisco de Carvalho Melo
Presidente ANFIP-AL

AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Presidente ANFIP-AM

AP - Emir Cavalcanti Furtado
Representante Amapá

BA - Oscar De Oliveira Filho
Presidente ANFIP-BA

CE - Gilson Fernando Ferreira de Menezes
Presidente ANFIP-CE

DF - Lea Pereira de Mattos
Presidente ANFIP-DF

ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz
Presidente ANFIP-ES

MA - Antônio de Jesus Oliveira Santana
Presidente ANFIP-MA

MG - Afonso Ligório de Faria
Presidente ANFIP-MG

MT - Benedito Cerqueira Seba
Representante Mato Grosso

PA - Maria Oneyde Santos
Presidente ANFIP-PA

PE - Luiz Mendes Bezerra
Presidente ANFIP-PE

PI - Lourival de Melo Lobo
Presidente ANFIP-PI

PR - Josemar Jorge Cecatto Santos
Presidente ANFIP-PR

RJ - Adilson da Silva Bastos
Presidente ANFIP-RJ

RN - Jonilson Carvalho de Oliveira
Presidente ANFIP-RN

RO - Francisco Raia
Representante Rondônia

RR - Andre Luiz Spagnuolo Andrade
Representante Roraima

RS - José Amilton Vieira Freire
Vice-Presidente AGAFISP

SC - Floriano José Martins
Presidente ANFIP-SC

SE - Jorge Lourenço Barros
Presidente ANFIP-SE

TO - José Carlos Rêgo Morais
Representante Tocantins

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Margarida Lopes de Araújo
Diretora Presidente

Maria Geralda Vitor
Diretora Administrativa Financeira

Marcilio Henrique Ferreira
Diretor de Eventos, Cursos e Publicações

Nilza Garutti
Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos

SUPLENTES

Marinalva Azevedo dos Santos Braghini
1º Suplente

Vanderley José Maçaneiro
2º Suplente

Neiva Renck Maciel
3º Suplente

CONSELHO FISCAL

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Teresinha Fernandes Meziat

Vladimir Soares Aquino

SUPLENTES

Gilberto Lazzarotto
1º Suplente

Maria Bernadete Sampaio Bello
2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Ana Lucia Guimarães Silva

Aurora Maria Miranda Borges

Crésio Pereira de Freitas

Floriano José Martins

Gilberto Pereira

José Arinaldo Gonçalves Ferreira

Vilson Antonio Romero

SUPLENTES

Márcio Humberto Gheller
1º Suplente

Amauri Soares de Souza
2º Suplente

Tereza Liduína Santiago Félix
3º Suplente

Genésio Denardi
4º Suplente



SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP, Sala 45
Brasília - DF - Cep: 70040-907
www.fundacaoanfip.org.br
fundacao@anfip.org.br

Telefone: [61] 3326-0676
Fax: [61] 3326-0646



SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP
Brasília - DF - Cep: 70040-907
www.anfip.org.br
info@anfip.org.br

Telefone: [61] 3251-8100
Fax: [61] 3326-6078

ISBN: 978-65-88726-03-7

