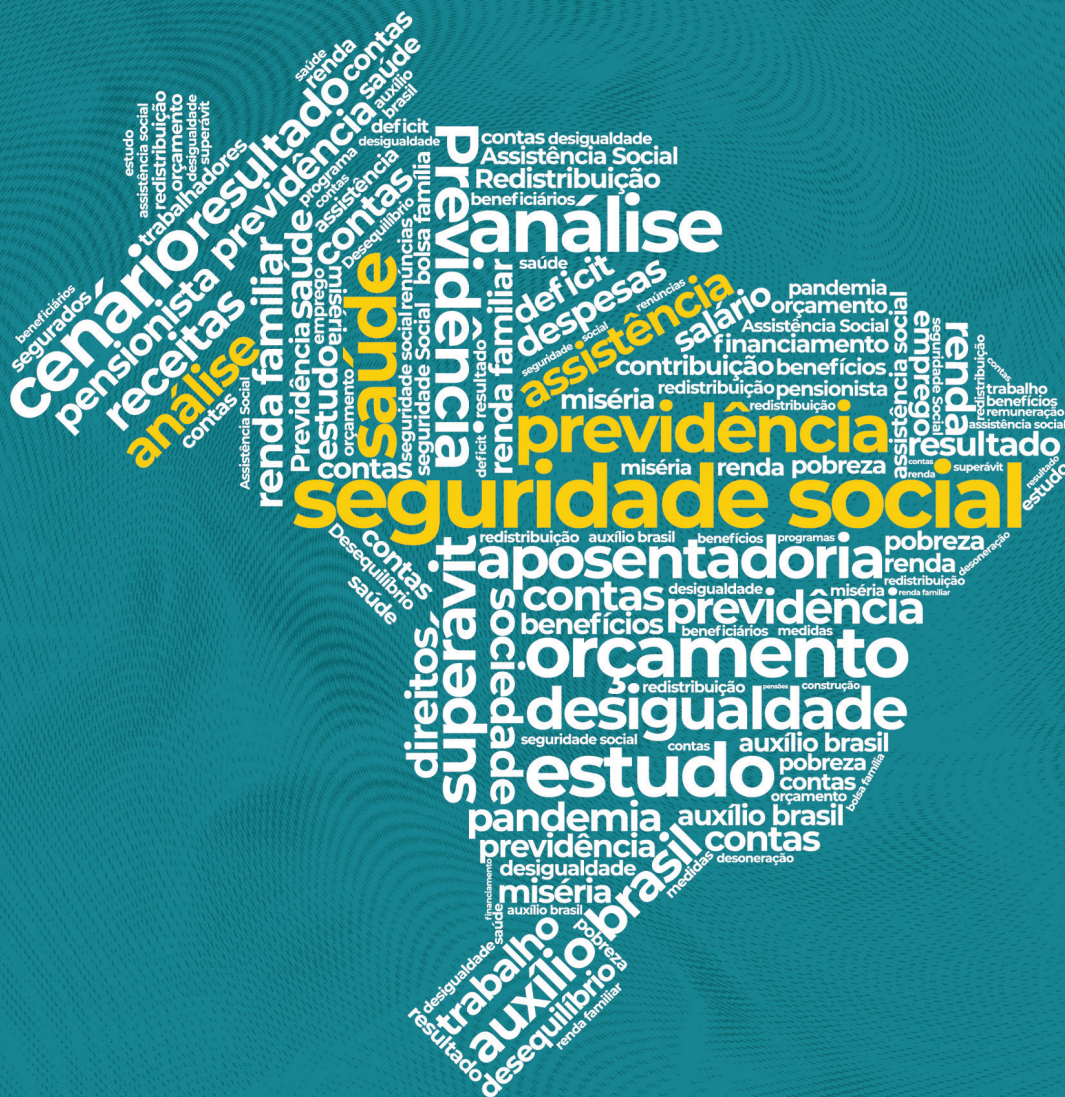


ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2022

100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - Edição comemorativa



Outubro/2023
23ª edição

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2022

100 ANOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL - Edição comemorativa



Outubro/2023

23ª edição

Análise da Seguridade Social em 2022

23ª edição

Copyright @ 2023 – 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: 500 exemplares

Impresso no Brasil/ *Printed in Brazil*

Capa: Gilmar Vitalino/Antonio Rubens

Editoração eletrônica: Antônio Rubens

Equipe Técnica:

Ana Lúcia Guimarães Silva

Crésio Pereira de Freitas

Eucélia Maria Agrizzi Mergár

Flávio Tonelli Vaz

Vanderley José Maçaneiro

Coordenador:

Vanderley José Maçaneiro

Colaboradores:

Margarida Lopes de Araújo

Vilson Antônio Romero

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

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

Análise da Seguridade Social 2022 / ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2023
134p.

ISBN: 978-65-88726-06-8

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. Constituição Federal.

I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. III. Vaz, Flávio Tonelli. IV. Silva, Ana Lúcia Guimarães. V. Freitas, Crésio Pereira de. VI. Mergár, Eucélia Maria Agrizzi VII. Araújo, Margarida Lopes de. VIII. Maçaneiro, Vanderley José.

CDU 336.14=369

SUMÁRIO

Sumário	3
Índice de Tabelas.....	5
Índice de Gráficos	7
Índice de Anexo de Dados	8
Glossário de Abreviaturas	9
Apresentação.....	13
Introdução	15
1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2022.....	19
1.1. O Teto de Gastos e a folga extraordinária para o orçamento de 2022	19
1.2. Uma pandemia persistente	21
1.3. A economia ainda presa no fundo do poço	23
1.4. Um trabalho mais precário e com renda menor	24
1.5. Em ano eleitoral, benefícios salvam renda das famílias	25
1.6. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2022	28
2. As receitas da Seguridade Social	35
2.1. Renúncias, créditos presumidos, diferimentos e compensações tributárias crescem em 2022	38
2.2. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	42
2.2.1. As receitas da Cofins	43
2.2.2. As receitas do PIS	45
2.3. A tributação sobre o lucro	46
2.4. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	48

3. As contribuições previdenciárias e o mercado de trabalho.....	53
3.1. A contribuição previdenciária	53
3.1.1. A previdência tem múltiplas formas de financiamento	54
3.1.2. Do caos ao quase pleno emprego e de volta a crise: o mercado de trabalho pré-reforma trabalhista	55
3.1.3. O mercado de trabalho pós-reformas trabalhistas e previdenciárias.....	58
3.1.4. Depois da pandemia, a economia se recuperou em parte, mais ocupações, menor renda do trabalho.....	60
3.2. As renúncias previdenciárias.....	63
3.3. A recuperação do país exige mais e melhores ocupações e empregos.....	66
3.4. A arrecadação das contribuições previdenciárias.....	69
4. As despesas da Seguridade Social	71
4.1. Em 2022, benefícios da Seguridade Social crescem para enfrentar a pobreza e a fome	71
4.2. O salário mínimo e os benefícios da Seguridade Social	74
4.3. A retenção dos pedidos como instrumento de contenção fiscal	77
4.4. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	79
4.5. O Auxílio Brasil substitui o Bolsa Família em 2022	81
4.6. Os benefícios especiais da EC nº 123	84
4.7. A Covid no triênio 2020 a 2022	84
4.8. As despesas com ações e serviços de saúde.....	86
4.9. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social	88
4.10. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT	90
4.11. Outras ações da Seguridade Social	92
5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2022.....	95
5.1. A reforma da previdência desconstrói o direito previdenciário	101
5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano....	104
5.3. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural...	105
Considerações finais.....	109
Anexo de dados.....	113

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1:	Valores liquidados em Benefícios da Seguridade Social, emergenciais e especiais de 2020 a 2022	27
Tabela 2:	Receitas do Orçamento da Seguridade Social.....	29
Tabela 3:	Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social.....	32
Tabela 4:	Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB.....	33
Tabela 5:	Variação real do PIB e da receita média anual de contribuições sociais.....	36
Tabela 6:	Desonerações instituídas e o impacto das medidas no quadriênio.....	39
Tabela 7:	Renúncias tributárias em contribuições sociais.....	40
Tabela 8:	Arrecadação e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL	41
Tabela 9:	Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC).....	43
Tabela 10:	Receitas e renúncias da Cofins	44
Tabela 11:	Receitas da Contribuição para o PIS e estimativa de renúncias.....	45
Tabela 12:	Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e estimativa de renúncias..	47
Tabela 13:	Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	50
Tabela 14:	Variação entre o estoque de trabalhadores do setor privado em diversas oposições na ocupação, desocupados e a subutilização da mão de obra	56
Tabela 15:	Indicadores do mercado de trabalho de 2019 a 2022	61
Tabela 16:	Remuneração média real dos trabalhadores ocupados, por faixa etária.....	62
Tabela 17:	Simples Nacional e MEI - Número de optantes e arrecadação	64

Tabela 18: Informações selecionadas da RAIS.....	67
Tabela 19: Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição	70
Tabela 20: Despesas com benefícios da Seguridade Social, do Regime Extraordinário Fiscal e os especiais	73
Tabela 21: Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas	75
Tabela 22: Requerimentos de Benefícios em Análise pelo INSS por pendência.....	78
Tabela 23: Quantitativo de beneficiários do BPC	81
Tabela 24: Programa Auxílio Brasil, famílias habilitadas e beneficiárias, valores orçamentários e valor médio do benefício.....	83
Tabela 25: Mortes, casos e vacinação para a Covid-19 no Brasil.....	85
Tabela 26: Despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde	87
Tabela 27: Despesas relacionadas com a Previdência Social, excetuados os benefícios.....	89
Tabela 28: Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo	92
Tabela 29: Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social realizadas em diversos órgãos	94
Tabela 30: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo e, no destaque, as despesas com juros do governo federal	97
Tabela 31: Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha	99
Tabela 32: Benefícios concedidos.....	101
Tabela 33: Valores médios dos benefícios concedidos	102
Tabela 34: Valores dos benefícios concedidos excedentes ao piso.....	103
Tabela 35: Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, do subsistema urbano.....	104
Tabela 36: Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS do subsistema rural.....	107

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Receitas de contribuições sociais do governo federal..... 30

ÍNDICE DO ANEXO DE DADOS

Anexo I:	Receitas da Seguridade Social.....	114
Anexo II:	Despesas e os Saldos da Seguridade Social	115
Anexo III:	Receitas, despesas e saldo do RGPS	117
Anexo IV:	Renúncias em Contribuições Sociais	119
Anexo V:	Detalhamento de Receitas Cofins, CSLL e PIS	121
Anexo VI:	Receitas e despesas da Seguridade Social em % PIB	122
Anexo VII:	Desvinculação de Orçamento da Seguridade Social, pela DRU.....	123
Anexo VIII:	Dados da RAIS e da PNAD sobre o mercado de trabalho	124
Anexo IX:	Dados da PNAD-C sobre o mercado de trabalho no setor privado.....	126
Anexo X:	Despesas classificadas como Saúde, valores empenhados.....	128
Anexo XI:	Despesas classificadas como Previdência Social, valores empenhados.....	129
Anexo XII:	Despesas classificadas como Assistência Social, valores empenhados.....	130
Anexo XIII:	Benefícios e Outras Despesas do FAT, valores empenhados	131
Anexo XIV:	Despesas classificadas enquanto Outras Ações da Seguridade Social, valores empenhados	132

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
Ibre	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

A Seguridade é o sistema de proteção social destinado a garantir aos cidadãos brasileiros os benefícios e serviços das áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social, mediante financiamento próprio.

Nesse contexto, a ANFIP e sua Fundação apresentam a vigésima-terceira edição da Análise da Seguridade Social, trabalho de fôlego, que há tantos anos fornece informações detalhadas sobre como se comportam a saúde, a previdência social e os benefícios da assistência social em um país de dimensões extraordinárias e população diversificada, que não pode prescindir das políticas sociais para a sua sobrevivência.

No entanto, está cada vez mais difícil coletar e analisar os dados do próprio governo seja pela falta de transparência, seja pela forma que esses são tratados, diferentemente do entendimento de técnicos e estudiosos.

O fato é que, ao longo desse período, a cada grupo político que assume o controle do país mudam-se as formas de encarar as necessidades dos brasileiros, frequentemente responsabilizados pelas dificuldades econômicas enfrentadas pelos governantes, que calcam nos cidadãos e nas suas conquistas trabalhistas, previdenciárias e da saúde a culpa pelo déficit nas contas públicas.

Com base nessa realidade distorcida, promovem reformas que subtraem direitos e impõem crescentes dificuldades para se obter a prestação jurisdicional preconizada na Constituição Cidadã de 1988. Podemos até dizer que, em nome da política do “quanto pior para o cidadão melhor para o Estado” e sob o pretexto da regulação pelo mercado, as políticas públicas estão sendo dizimadas.

Ademais, inúmeros estudos demonstram a necessidade da criação de mais e melhores empregos, de estudos tecnológicos para aumentar a produtividade, o incentivo industrial, a valorização do campo, a produção de alimentos como condição para superar a fome e a miséria, e o investimento maciço na educação de qualidade.

Isso é que torna um povo forte, consciente dos seus deveres e pronto para assumir com responsabilidade seu papel na sociedade.

Este é o objetivo da ANFIP e da sua Fundação, que pugna por um país mais justo, equânime e solidário.

Boa leitura!

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

Em 2022, o país fechou um ciclo de desmonte do conjunto de políticas públicas, que se espera ver revertido a partir de 2023. Os efeitos são muito visíveis na área social. A Análise da Seguridade Social em 2022 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. Em 2020, o governo federal contou com um Regime Fiscal Extraordinário para bancar as suas ações em 2021 e, em 2022, 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, que foram apenas parcialmente abrandadas. Em 2021, ocorreram pequenas modificações nas regras do teto que ampliaram os limites de despesa. Para 2022, houve duas modificações. A primeira também ampliou a capacidade de despesas e a segunda permitiu a concessão de diversos benefícios no segundo semestre, às vésperas da eleição.

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. Basicamente, 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, causando pequenas modificações que não lhe alteraram a essência, exceto a supressão do texto constitucional com 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, 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 a fome, 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 editada no último bimestre, trocou o mais eficiente programa de combate à pobreza e à extrema pobreza, um programa permanente, já que o substituto, o Auxílio Brasil, se encerraria ao final de 2022.

A Análise da Seguridade Social de 2022 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 e 2022. 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 três anos da reforma de 2019, já é possível ver as consequências na redução do número e no valor dos benefícios concedidos. E esses efeitos estão apenas no começo.

A Análise da Seguridade Social de 2022 tem uma tarefa: evidenciar 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 públicas são alteradas e direitos são simplesmente suprimidos.

Somente a aglutinação de amplos setores da sociedade poderá adotar um novo direcionamento político capaz de reverter a hegemonia que hoje vigora. Precisamos 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.

No Capítulo 1, apresentamos uma análise do quadro econômico que antecedeu a pandemia e a crise de 2020 e discutimos os resultados de 2022.

No Capítulo 2, estão os dados relativos às contribuições sociais que incidem sobre o lucro e o faturamento, bem como 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 sobre o mercado de trabalho, o processo de desoneração da folha de pagamentos e de outras renúncias, e os efeitos da reforma trabalhista sobre o direito dos trabalhadores.

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, cotejando 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, retrata 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 2022

A execução orçamentária em 2022 foi marcada por vários fatores, entre eles, duas emendas constitucionais aprovadas em dezembro de 2021, que alteraram as condições para o Orçamento de 2022 e as disposições relativas à assistência social; a continuidade da pandemia; o baixo desempenho da economia e a elevação considerável dos níveis dos juros pelo Banco Central, resultando em pequenos níveis de geração de emprego, aumento da precarização do trabalho e o rebaixamento da renda das famílias; a inflação que elevou o preço de combustíveis e alimentos, que somada à situação do trabalho, gerou uma legião de famílias submetidas à fome e à insegurança alimentar; e ser 2022 um ano eleitoral, que determinou inúmeras medidas criando despesas e renúncias, no âmbito da Seguridade Social.

1.1. O TETO DE GASTOS E A FOLGA EXTRAORDINÁRIA PARA O ORÇAMENTO DE 2022

Em 2016, com a EC nº 95, foi criado o Regime Fiscal, o Teto de Gastos. Uma grande amarra fiscal, que limitou as despesas primárias em patamares mais rígidos do que a LRF. A LRF impede mudanças no marco legal que aumentem despesas sem receitas compensatórias¹. O Teto de Gastos, vai além: para qualquer aumento de despesa exigem-se cortes equivalentes em outras despesas. O teto não admite exceções, aumentos de arrecadação não bastam, nem as capacidades econômica e fiscal do Estado. E é surdo em relação às exigências das urnas. Nunca se eleva, há apenas a correção inflacionária.

¹ 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.

A sua implantação inverte o modelo constitucional de proteção social e de combate às desigualdades. 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 o povo e a total proteção para os rentistas².

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 e da previdência); uso de diversos mecanismos de gestão (como atrasos nos processos de concessão, recadastramentos e revisões de benefícios), que são utilizados em desvio de finalidade, com o propósito finalístico de reduzir o conjunto das despesas. 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 aos beneficiários das mais diversas políticas.

Com a pandemia, a execução orçamentária de 2020 esteve substantivamente alterada. Em março, o Decreto Legislativo nº 6, reconheceu estado de calamidade e o governo ganhou maior liberdade de gastos frente a exigências de resultado fiscais. Em maio, por iniciativa do Congresso Nacional, foi promulgada a EC nº 106, criando um regime extraordinário fiscal³. Com essas regras excepcionais, o país pode enfrentar a pandemia em 2020. Nem todos os recursos disponibilizados foram aplicados, mas se o governo quisesse gastar mais, havia uma possibilidade muito maior.

Mas, como fazer em 2021? Era impossível enfrentar o agravamento da pandemia dentro das limitadas regras do teto, como se não houvesse pandemia, desemprego, crise social ou como se o país não precisasse crescer. Em março de 2021, foi promulgada a EC nº 109. Essa Emenda, sob diversos aspectos, tornou o Teto de Gastos ainda mais rígido, criando um subteto que alcançado impedia a expansão de várias despesas especialmente as de pessoal – na prática um teto menor – e vinculando ainda mais fontes de recursos para os rentistas. E, para algum alento, permitiu ser concedido, acima do teto, um auxílio “emergencial residual” para 2021, até o limite de R\$ 44 bilhões.

No segundo semestre de 2021, durante a tramitação da proposta orçamentária para 2022, evidenciou-se que o Teto para 2022 tornava impossível fechar as contas do governo federal. O valor máximo de despesas seria de R\$ 1.610 bilhões, um reajuste de apenas 8,35% frente aos valores de 2021 (R\$ 1.485 bilhões). O Teto de 2022 significaria 17,5% de um PIB estimado de R\$ 9.539 bilhões⁴.

Como a inflação prevista (para 2021) era de 10,1%, o orçamento de 2022 seria menor em termos reais. Não havia como acomodar nem o conjunto de demandas básicas, atender saúde (ainda na pandemia); reduzir os atrasos na educação acumulados nos dois anos anteriores; ampliar a assistência social para reverter o aumento da miséria e da extrema pobreza; realizar investimentos; corrigir o salário mínimo pela inflação. E, havia ainda uma conta de R\$ 89,1 bilhões para pagamento de precatórios, quase o dobro dos valores de 2021⁵. No conjunto do orçamento para atender direitos sociais e serviços públicos, haveria uma contração de despesas de uma magnitude impensável, criando um cenário ruim

2 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.

3 Ao alterar a Constituição, afastava-se as restrições da EC nº 95 (Teto de Gastos) e as regras do art. 167, III, a chamada Regra de Ouro, para autorizar o aumento de despesas correntes no exercício.

4 Uma queda substantiva frente aos 19,9% do PIB que representava quando foi instituído em 2016.

5 A conta de precatórios em 2021 foi de R\$ 46,4 bilhões.

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. Exigiria muitos cortes em pleno ano eleitoral.

Para minimizar esse problema, em dezembro de 2021, foram promulgadas as EC nº 113 e 114. A primeira alterou o método de cálculo do Teto, parcelou precatórios e a dívida previdenciária de municípios, entre outras. Com esse objetivo, limitou as despesas anuais com precatórios. Para 2022 o limite foi de R\$ 44 bilhões. Como estavam previstos na proposta orçamentária R\$ 89 bilhões, abriu-se uma folga fiscal de R\$ 45 bilhões. Mudou também o Teto de Gastos. 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 aplicação retroativa dessa metodologia, primeiro alterou os valores para o próprio exercício de 2021. A EC limitou esses efeitos em R\$ 15 bilhões, a serem aplicados em vacinas e ações temporárias de caráter socioeconômico⁶, e aumentou o teto de 2022 em R\$ 48 bilhões. Como algumas despesas foram excluídas do teto, a Lei Orçamentária contou com um acréscimo de R\$ 124,1 bilhões, a serem aplicados na ampliação dos programas sociais, combate à pobreza e a extrema pobreza, saúde, previdência e assistência social (EC 113, art. 4º, § 6º, incluído pela EC nº 114, de 2021).

Como resultado, as principais medidas adotadas foram: prorrogação por dois anos da desoneração da folha de pagamentos das empresas; o novo benefício do Auxílio Brasil de R\$ 400 para 17 milhões de famílias, pagos retroativamente a novembro de 2021; auxílio diesel para caminhoneiros, igualmente de R\$ 400; auxílio Gás Social e um reajuste residual dos pisos constitucionais de saúde e educação (em função dos novos cálculos do teto de gastos). Também ocorreram aumentos nos valores das emendas impositivas dos parlamentares, do Fundo Eleitoral (Fundo Especial de Financiamento de Campanha), dos tetos individualizados dos poderes. Parte dessas bondades respondia aos apelos de 2022 ser ano eleitoral.

Poucos dias após a promulgação da EC nº 113, foi também promulgada a EC nº 114, que incluiu o Parágrafo Único no art. 6º, da CF (Direitos Sociais) para assegurar o direito a uma renda familiar básica, garantido em programa permanente de transferência de renda e determinou a redução da vulnerabilidade socioeconômica das famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza como um dos objetivos da assistência social (art. 203, VI, da CF).

Como resultado direto dessas Emendas, os benefícios assistenciais ganharam proteção e, em 2022, os benefícios emergenciais foram a eles incorporados e somaram R\$ 113 bilhões. Em 2021, foram R\$ 25,3 bilhões de Bolsa Família e R\$ 74,2 bilhões no conjunto dos benefícios emergenciais.

1.2. UMA PANDEMIA PERSISTENTE

Em 2021, o Brasil passou por uma segunda grande onda do novo coronavírus no país. Com o atraso da aquisição e distribuição de vacinas e um nível de vacinação aquém do histórico nacional, o país atingiu mais de 14,6 milhões de infectados. Houve colapso do SUS em diversos estados, surgiram novas variantes do vírus (SARS-CoV-2) muito mais transmissíveis, como Gama, Delta e a Ômicron.

6 Essa alteração retroativa ao exercício de 2021 viabilizou a execução de gastos extras acordados com o Congresso Nacional, inclusive nas emendas de relator.

Em 2022, o avanço da vacinação determinou que a continuidade da pandemia apresentasse menor grau de letalidade. Foram 75 mil mortes em 2022, um número muito alto, mas bem inferior aos 424 mil de 2021. A quantidade de infectados manteve um nível de contaminação de 14 milhões, o mesmo patamar do ano anterior. Dessa forma, manteve-se a alta demanda do sistema de saúde na atenção primária e elevou o grau de apreensão em relação ao surgimento de novas variantes.

O ano de 2022 não começou bem. Ainda em janeiro, um grande apagão de dados impedia o retrato da pandemia. Dados do Ministério da Saúde relacionados à pandemia e a todo o SUS sumiram⁷. E até mesmo os Informativos do boletim Infogripe da FioCruz, com dados de hospitalizações e mortes de Síndrome Respiratória Aguda Grave, que em grande parte era confirmada como Covid e uma das fontes mais seguras da evolução da doença diante da diminuta testagem e da grande subnotificação, foi suspenso por mais de um mês. Apenas o consórcio mantido pela mídia e secretarias estaduais de saúde permitia algum acompanhamento. A situação somente não foi pior porque uma parcela considerável da população estava vacinada e demandava mais atenção primária do que ambulatorial. No início da Covid, o governo já havia produzido polêmicas relacionadas ao registro dos casos, internações e mortes relacionadas à pandemia.

O Brasil, ao final de 2022, totalizou 694 mil mortes e se situou em segundo lugar em total de óbitos absolutos e, em relação aos quase 208 milhões de habitantes, apresentou um triste resultado de 330 mortes por 100 mil habitantes, superando em mais de três vezes a taxa mundial de aproximadamente 90. Os números relativos à Covid estão detalhados na Seção 4.7 – “A Covid no Triênio 2020 a 2022”.

Ao longo do ano, as alocações financeiras em saúde relacionadas à Covid caíram para menos de um terço em relação a 2021, de R\$ 54,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões e, no conjunto de recursos alocados para as ações e serviços públicos em saúde, a queda foi de R\$ 20 bilhões⁸.

A CPI da Covid do SF apontou diversos casos e a grande ineficácia dos diversos desses gastos passou a ser analisada. Hoje sobram informações sobre perda de vacinas, de medicamentos e outros insumos, adquiridos com recursos do Orçamento da Seguridade Social, produtos que acabaram incinerados. Somente em vacinas, entre 2019 e 2022, foram inutilizadas 40 milhões de doses. Da pentavalente (tétano, coqueluche, difteria, hepatite B e contra uma bactéria que causa infecções no nariz, na meninge e na garganta) foram 4 milhões. Já da vacina dupla viral (sarampo e rubéola), foram mais de dez milhões de doses. Ao total estima-se que essas perdas somaram R\$ 170 milhões. Fruto deste descaso, no começo de 2023, 6 milhões de doses para Covid tiveram o mesmo destino porque elas venceram no ano passado. Em relação às vacinas, trata-se de uma vitória parcial dos “antivacinas”, das *fake news* das mais diversas ordens que associam as vacinas e todo um conjunto de impropérios e inverdades. Outros desvios de recursos também estão mapeados, sobretudo quando recursos do SUS foram executados fora do Ministério da Saúde. Uma parte significativa desses erros está relacionada ao Ministério da Defesa, onde foram utilizados com a fabricação de cloroquina, outros remédios e aquisições alheias ao tratamento da Covid. Essas e outras irregularidades estão sob análise do TCU⁹.

Se em 2020, o governo tratou a pandemia como se ela inexistisse, em 2022 o fez como se estivesse finda. Na Saúde, como também nas diversas áreas de atuação, a aplicação de recursos extraordinários foi

7 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/01/04/apagao-impede-retrato-da-pandemia-dizem-especialistas.ghtml>, acesso em 22/04/2023

8 Empenhos, em valores nominais; dados Siga Brasil – SF

9 <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/gastos-militares-no-combate-da-covid-19-podem-ter-sofrido-desvio-de-finalidade.htm> (acesso em 6/4/2023)

reduzida drasticamente. No primeiro ano da pandemia, essas despesas extraordinárias somaram R\$ 512 bilhões. Em 2021, foram R\$ 130 bilhões e em 2022, tão somente R\$ 24 bilhões¹⁰. A maior parte dessas diferenças está associada à diminuição dos valores aplicados em benefícios emergenciais. Entre 2020 e 2021, eles caíram de R\$ 326 bilhões para R\$ 67 bilhões. Em 2022, somaram tão somente R\$ 7 bilhões.

Em contrapartida, os benefícios da assistência social ganharam destaque em 2022. A recuperação do Auxílio Brasil (sucedâneo do Bolsa Família) totalizou aplicações de R\$ 113 bilhões, quando em 2019, um ano antes da pandemia era de R\$ 33 bilhões. Uma mudança que veio para ficar, resultado de uma mudança constitucional. Trata-se de um importante reconhecimento do direito à dignidade. Os detalhes dessas mudanças e dessas despesas estão tratados na Seção 1.5 “Em ano eleitoral, benefícios salvam renda das famílias”. Uma renda extra busca compensar a precarização crescente e, hoje, estrutural do mercado de trabalho, que é resultado de opções políticas e de uma economia que há quase uma década não cresce o suficiente.

1.3. A ECONOMIA AINDA PRESA NO FUNDO DO POÇO

Um outro aspecto importante para essa análise de 2022 foi o desempenho da economia. Embora ao final do ano o resultado tenha sido de 2,9%¹¹, os valores decaíram trimestre a trimestre, demonstrando o baixo nível do crescimento econômico em 2022. A agricultura apresentou dados negativos em todos os quatro trimestres; a indústria cresceu apenas 1,6%, o comércio, 0,8%; os investimentos (FBCF), 0,9%. Em relação ao trimestre anterior, o PIB do 2º trimestre foi de 0,9%; o do 3º, de apenas 0,3% e o do 4º trimestre foi negativo¹².

O Brasil figurou entre os países em desenvolvimento que menos cresceram em 2022. Com dados do FMI, levantamento com informações de 191 países, indica que o crescimento acumulado do PIB brasileiro para 2020 a 2022 foi menor que o de outras 96 nações. Em relação a grandes países emergentes, o PIB do país ficou abaixo, por exemplo, de Turquia (19,8%), China (14,2%) e Índia (9,7%). E, na América Latina, perdeu para Colômbia (10,7%), Costa Rica (7,6%), Chile (7,4%) e Argentina (4,6%)¹³. Esses resultados são incapazes de equacionar as múltiplas demandas reprimidas pela crise que o país viveu entre 2015 e 2016.

Esses números apontam que boa parte dos problemas econômicos que o Brasil viveu em 2022 – e mesmo no período 2020 a 2022 – não podem ser titulados como consequências da pandemia. Decorrem de opções políticas adotadas.

Desde 2016, o país esteve submetido a uma hegemonia de pensamentos e determinações políticas que delegou à economia por si só resolver o conjunto dos seus problemas, impediu o Estado de construir e de agir por um projeto de desenvolvimento, melhorar a qualidade do emprego.

10 Dados Siga Brasil, SF. Foram considerados como despesas extraordinárias para o enfrentamento da Covid todas aquelas em que em quaisquer de suas classificações orçamentárias (inclusive no Plano de Orçamento) houvesse essa distinção.

11 Dados do IBGE, SCT – os valores são as taxas trimestrais acumuladas em quatro trimestres, o que representa a conta oficial do PIB nacional.

12 Os números são muito inferiores aos de 2021 (que contaram com uma fraca base de comparação por conta da queda do PIB em 2020).

13 <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/04/22/pib-na-pandemia-compare-o-desempenho-do-brasil-com-o-de-outros-190-paises.ghtml>

A descapitalização dos bancos públicos, a priorização dos segmentos exportadores de commodities, o fim das exigências de conteúdo nacional para exploração do pré-sal e descontrole do câmbio, a reforma trabalhista são apenas algumas das medidas adotadas nessa direção. E em 2021 e 2022, resultado direto da autonomia concedida ao Banco Central, a política monetária elevou os juros de 2%, em março de 2021, para 9,25%, em dezembro de 2021, e para 13,75%, em dezembro de 2022. São valores que passaram a representar um recorde de juros reais (quando descontada a previsão de inflação para os próximos doze meses). Essa alta na taxa de juros impactou profundamente os orçamentos do setor público. Em 2022 somente a conta de juros nominais totalizou R\$ 586 bilhões, bem acima dos mesmos valores de 2021, R\$ 448 bilhões e muito acima do que foram esses encargos na média entre 2018 e 2020, R\$ 253 bilhões¹⁴. A incorporação de mais de meio trilhão de encargos à dívida pública pressiona todos os orçamentos e fica a exigir cortes e cortes de direitos e dos mais diversos programas orçamentários para garantia de seu pagamento.

O Brasil espera e precisa de um novo projeto de desenvolvimento, que amplie a produção nacional com produtos e serviços de maior valor adicionado, com incorporação de tecnologias e que gere empregos e ocupações de qualidade e melhor remuneração. Esse é o caminho oposto ao adotado nos últimos anos, onde a economia se concentra no setor primário, se desindustrializa, o emprego se precariza e a renda do trabalho se aquece.

1.4. UM TRABALHO MAIS PRECÁRIO E COM RENDA MENOR

O desempenho fraco da economia nacional, com baixos índices de crescimento e onde se destacam a produção de bens primários, da agropecuária e da extração mineral, e serviços de baixa qualificação, repercutiu negativamente na qualidade do mercado de trabalho.

Em 2022, houve um grande aumento do quantitativo de trabalhadores ocupados. Na média anual, esses números passaram de 91,3 milhões, em 2021, para 98,0 milhões¹⁵. Essa variação determinou uma grande diminuição da população desocupada (-3,9 milhões) e um incremento no quantitativo de trabalhadores do setor privado com carteira (+3,0 milhões).

Esse aumento da ocupação foi acompanhado pela redução do rendimento médio real habitual.

Para trabalhador empregado do setor privado com carteira, que representa 37% dos ocupados e 74% dos empregos do setor privado, o valor em 2022 foi de R\$ 2.590, o menor valor da série desde 2013, que foi de R\$ 2.621.

Para os trabalhadores que operam por conta própria, o rendimento médio também caiu em relação à série histórica. Em 2022, esses valores foram de R\$ 3.642, apenas 1% superior aos de 2021, e inferiores aos verificados de 2015 (início dessa apuração) a 2019, quando a média dessa remuneração foi de R\$ 3.883. Esses números correspondem aos trabalhadores com CNPJ, que totalizam 6,6 milhões de trabalhadores, incluem parcela MEI que não se enquadram em empregadores.

14 BCB Notas econômico-financeira. Estatísticas fiscais, dezembro de 2022.

15 Dados da PNAD-C, do IBGE.

A renda dos trabalhadores por conta própria sem CNPJ foi de R\$ 1.636. Esse importante contingente entre os ocupados soma 19 milhões de pessoas (20% do total de ocupados). A renda desse segmento em 2022 superou a de 2021 (+3,1%), mas foi inferior à de 2020 e à média verificada entre 2015 e 2019 (R\$ 1.641).

Considerando todas as formas de ocupação, a renda média real habitual também caiu. O valor de 2022 foi de R\$ 2.621, menor do que o de 2021 (R\$ 2.658) muito inferior ao valor de R\$ 2.729, encontrado na média de 2014 a 2020.

Os números do Novo Caged auxiliam compreender essas quedas. Desde 2020, raríssimos são os meses em que salário médio real de desligamento dos trabalhadores não supera o de admissão. O conjunto das informações sobre o mercado de trabalho está no Capítulo 3 – As Contribuições Previdenciárias e o Mercado de Trabalho.

A queda dos valores dos rendimentos médios em 2022 tem um efeito econômico e social ainda maior, porque os valores estão corrigidos pelo IPCA. A inflação dos preços de alimentos pesou negativamente nos orçamentos familiares de menores rendas do que as médias apuradas pelo IPCA. De acordo com o IBGE, a alimentação no domicílio apresentou uma variação acumulada em 2022 de 13,23%! A inflação dos combustíveis afetou negativamente a renda dos trabalhadores por conta própria que utilizam veículos para o desempenho de suas funções, mais diretamente motoristas ou entregadores por aplicativos, mas com efeito sobre quase todos eles que se deslocam para prestar os mais variados serviços.

Nesse cenário do mercado de trabalho em 2022 não se demonstrou suficiente para enfrentar o crescimento da quantidade de pobres, miseráveis e das pessoas com fome ou insegurança alimentar que se verificou em 2021. Em 2022, muito especialmente por ser um ano eleitoral, a solução para o problema foi o aumento dos gastos assistenciais.

1.5. EM ANO ELEITORAL, BENEFÍCIOS SALVAM RENDA DAS FAMÍLIAS

Ao final de 2021, a promulgação da EC nº 113 alterou completamente o cenário de 2022 contido na proposta orçamentária. A Emenda permitiu um acréscimo de R\$ 124 bilhões em despesas extras. Quase que simultaneamente, a EC 114 estabeleceu como direito de todos em situação de vulnerabilidade social receber uma renda básica familiar “em programa permanente de transferência de renda” e, ainda, incluiu a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza como um dos objetivos da Assistência Social (art. 203)¹⁶.

Nesse contexto, ainda em 2021, foi editada a MP 1.076, que criou para o mês de dezembro de 2021, prorrogável até dezembro de 2022, um Benefício Extraordinário, sem caráter continuado, às famílias beneficiárias do Auxílio Brasil (criado pela MP 1.061, de 2021, convertida na Lei nº 14.284, de 2021) que equivalia ao valor necessário para que as transferências atingissem R\$ 400. Durante a tramitação dessa MP, o Congresso Nacional deu caráter permanente a esse Benefício Extraordinário, que passou a integrar o rol de benefícios do Auxílio Brasil.

16 Esse processo está detalhado no item 1.1 O Teto de Gastos e a folga extraordinária para o orçamento de 2022.

Em julho de 2022, a EC nº 123, reconheceu para o exercício um “estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”. A emenda determinou novos benefícios entre as “únicas e exclusivas medidas a que se refere o parágrafo único do referido dispositivo, excluída a possibilidade de adoção de quaisquer outras:”¹⁷

- crescimento mensal extraordinário de R\$ 200 para as famílias elegíveis do Auxílio Brasil, no período de 1º de agosto a 31 de dezembro de 2022, até o limite de R\$ 26 bilhões;
- uma parcela extraordinária bimestral às famílias beneficiadas pelo Auxílio Gás (Lei nº 14.237, de 2021), entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, correspondente a uma parcela extraordinária adicional de 50% da média do preço nacional de referência do botijão de 13 kg de gás liquefeito de petróleo (GLP), até o limite de R\$ 1,050 bilhão;
- um auxílio aos Transportadores Autônomos de Cargas devidamente cadastrados de R\$ 1 mil reais, mensais, até o limite de R\$ 5,4 bilhões; entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022; e
- um auxílio aos motoristas de taxi, entre 1º de julho e 31 de dezembro de 2022, até o limite de R\$ 2 bilhões.

Detalhar no texto constitucional tipo, valor dos benefícios, público alvo, prazos e condições seria naturalmente detalhista e excessivo em tempos normais. Mas, essa iniciativa visava dispensar o governo de editar normas regulamentares para essas concessões, já que a lei eleitoral e a Lei de Responsabilidade Fiscal consideram abuso do poder econômico, que afronta o princípio de paridade de armas, entre outras condutas, o estabelecimento e distribuição de benefícios e vantagens.

Mas, não havia dúvidas que todas essas benesses se encerrariam em 2022.

Os benefícios emergenciais concedidos em função da pandemia foram muito reduzidos em 2021 e a renda das famílias vinculada ao trabalho estava muito abaixo do patamar pré-pandemia. Nesse contexto de precariedade do mercado de trabalho, a redução dos benefícios emergenciais foi talvez o principal fator a determinar o aumento da pobreza e do quantitativo de pessoas em estado de insegurança alimentar. O IBGE calcula a renda das famílias com base nos dados da PNAD-C. O relatório relativo a 2021¹⁸ aponta que médio mensal real domiciliar per capita foi de R\$ 1.353, o menor valor dessa série histórica iniciada em 2012. O conjunto dos rendimentos das famílias (R\$ 287,7 bilhões) caiu 6,2% ante 2020. O número de pessoas ocupadas cresceu, mas a massa do rendimento mensal real de todos os trabalhos caiu 3,1%, indo de R\$ 223,6 bilhões para R\$ 216,7 bi. A queda do rendimento foi menor entre as classes de menor renda, exatamente o mesmo segmento social onde a pesquisa apontou que o percentual de domicílios com alguém recebendo “Outros programas sociais”, categoria que inclui o Auxílio-Emergencial, caiu de 23,7% para 15,4% - aproximadamente um terço menor.

A Tabela 1 permite acompanhar a evolução durante a pandemia do conjunto dos benefícios, incluídos previdenciários, assistenciais e trabalhistas previstos para a Seguridade Social, e executados

17 Além dos benefícios às pessoas, a EC determinou outras medidas: uma assistência financeira emergencial da União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para financiamento do direito ao transporte gratuito dos idosos (§ 2º do art. 230 da CF); um auxílio financeiro o valor de até R\$ 3,8 bilhões, em 5 (cinco) parcelas mensais no valor de até R\$ 760 milhões, de agosto a dezembro de 2022, para Estados e Distrito Federal por outorga de créditos tributários do ICMS aos produtores ou distribuidores de etanol hidratado em seu território, em montante equivalente ao valor recebido; e uma suplementação orçamentária ao Programa Alimenta Brasil de R\$ 500 milhões.

18 IBGE, Rendimento de todas as fontes: 2021, disponível em <https://x.gd/lituJ>.

de forma permanente, os emergenciais criados para complementar a renda durante a pandemia e os especiais criados em 2022.

TABELA 1
VALORES LIQUIDADOS EM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL,
EMERGENCIAIS E ESPECIAIS DE 2020 A 2022

Benefício	2020			2021			2022		
	1º Sem	2º Sem	Total	1º Sem	2º Sem	Total	1º Sem	2º Sem	Total
Soma benefícios normais	432.200	371.650	803.850	456.735	388.628	845.363	542.754	507.937	1.050.691
Previdenciários urbanos	276.936	236.545	513.481	292.375	251.150	543.526	410.508	358.735	769.243
Previdenciários rurais ⁽¹⁾	69.519	61.435	130.954	75.456	65.242	140.699	nd	nd	nd
Pagamentos judiciais	12.661	6.979	19.640	15.327	8.562	23.888	7.582	19.755	27.337
BPC - LOAS e RMV	30.966	30.677	61.643	32.991	33.166	66.157	37.607	39.785	77.392
Bolsa família	7.844	11.037	18.881	11.488	13.799	25.288	43.988	69.041	113.029
FAT (abono e seguro desemprego)	34.273	24.977	59.250	29.098	16.708	45.807	43.069	20.621	63.690
Soma benef. emergenciais	135.594	190.873	326.467	29.814	36.863	66.677	0	0	0
Benef. emergenciais	121.650	171.312	292.962	26.527	33.129	59.656	0	0	0
Benef. manutenção emprego	13.944	19.561	33.505	3.287	3.734	7.021	0	0	0
Outros benefícios especiais ⁽²⁾	0	0	0	0	290	290	855	6.136	6.992
Benefícios motoristas de taxi	0	0	0	0	0	0	0	1.878	1.878
Benefícios transportadores de carga	0	0	0	0	0	0	0	2.330	2.330
Benefícios Vale Gás	0	0	0	0	290	290	855	1.929	2.784
Total geral	567.794	562.522	1.130.316	486.549	425.782	912.330	543.609	514.073	1.057.682

Notas: Essa tabela utiliza os valores das despesas liquidadas e não os valores empenhados como em outras tabelas dessa publicação. A opção pelos valores liquidados está relacionada à necessidade de indicar o período em que foram realizados. É normal que as despesas legalmente obrigatórias sejam empenhadas no início dos respectivos exercícios, independentemente de quando os valores serão efetivamente transferidos. Não houve Benefícios de Manutenção do Emprego em 2021, esses lançamentos correspondem a empenhos realizados em 2020. ⁽¹⁾ Em 2022, os benefícios previdenciários rurais estão agrupados nas mesmas programações orçamentárias dos benefícios urbanos. ⁽²⁾ Foram considerados os benefícios especiais os criados na EC nº 123, de 2022, e o Vale Gás criado pela Lei nº 14.237, de 2021, e potencializado nos termos dessa EC.

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI – extração Siga Brasil – SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Com dados coletados entre novembro de 2021 e abril de 2022, o Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar¹⁹ apontou que a fome no país havia retornado aos padrões de 2004. Os números são assustadores. A insegurança alimentar atingia 58,7% dos domicílios totalizando 125 milhões de pessoas. Em estado de insegurança grave (fome) estavam 15,5% dos lares e 33 milhões de pessoas. Embora regiões como Norte e Nordeste apresentassem números acima da média nacional, a insegurança atingia 54,6% dos domicílios da região sudeste, com 48,9 milhões de pessoas. E em situação de fome, 13,1% dos domicílios e 11,7 milhões de pessoas.

19 O relatório pode ser encontrado em <https://x.gd/wYBKR>.

Para enfrentar essa situação, as mudanças realizadas no âmbito do Auxílio Brasil²⁰, que elevou o valor do benefício frente ao que era destinado pelo Bolsa Família de aproximadamente R\$ 190 para R\$ 224 não foi suficiente. O valor do Bolsa Família era inferior ao do Auxílio Brasil, mas naquela ocasião, em 2021, a quase totalidade das pessoas habilitadas ao programa recebiam os benefícios emergências, porque exerciam o direito de opção pelo maior benefício.

Relatório do Ministério da Cidadania, de abril de 2021, indica que, para aquele mês, os beneficiários percebiam, não um valor típico do Bolsa Família, mas um valor médio de R\$ 242, porque muitos fizeram opção pelo benefício extraordinário. Nessas condições, o Auxílio Brasil era superior ao Bolsa Família, mas reduzia os valores efetivamente transferidos a cada família. O resultado, com o fim do benefício emergencial e a substituição pelo Auxílio Brasil, foi o de uma efetiva redução do valor médio de transferência. E o efeito social foi o aumento da pobreza e da insegurança alimentar.

O valor do Auxílio Brasil no primeiro semestre de 2022, em substituição aos dois de 2021, foi de apenas R\$ 44 bilhões, menos da metade. Essa redução pode ser acompanhada pelos dados da Tabela 1.

No começo de 2022, o Auxílio Brasil recebeu um bônus de R\$ 200. Parte dessa diferença foi substituída por melhorias no mercado de trabalho, que como visto, aumentou o número de ocupados, mas com menor rendimento *per capita*.

Esses movimentos não foram suficientes para reverter o aumento da pobreza, da desigualdade e da insegurança alimentar. Assim, em função do processo eleitoral foi concedido mais uma ampliação do Auxílio Brasil para R\$ 600, valendo tão somente para 2022.

1.6. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2022

Muito em função do Regime Fiscal Extraordinário (EC nº 106, de 2020), nos dois primeiros anos da pandemia, a Análise da Seguridade Social adotou um modelo misto de apresentação de dados de receitas e de despesas, separando receitas e despesas desse regime. Para 2021 e 2022, 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 113.

Em relação à Seguridade Social, essas aplicações extraordinárias foram de R\$ 385,2 bilhões em 2020, de R\$ 131,8 bilhões em 2021 e apenas R\$ 24,3 bilhões em 2022.

As receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2022 totalizaram R\$ 1,099 trilhão, superando em R\$ 141 bilhões os R\$ 958,4 bilhões de 2021. Um aumento de 14,6%. Esse crescimento está quase todo concentrado no aumento das contribuições sociais, que aumentaram R\$ 124,4 bilhões em relação ao ano anterior,

Esses números são mostrados na Tabela 2.

20 MP 1.061, de agosto de 2021

TABELA 2
RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

%

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	Diferença em relação a 2021	
1. Receita de contribuições sociais	277.045	441.327	675.891	804.513	774.513	933.907	1.058.290	124.383	13,3
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	211.968	354.833	413.331	404.772	462.244	535.710	73.466	15,9
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	352.553	413.331	404.772	462.244	535.710	73.466	15,9
Urbana	105.086	207.154	345.471	404.960	396.173	451.886	526.647	74.761	16,5
Rural	3.348	4.814	7.081	8.372	8.600	10.358	9.063	-1.296	-12,5
Compensações não repassadas ⁽²⁾			2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	140.023	202.059	238.696	221.964	274.581	276.748	2.167	0,8
CSLL	26.232	45.754	60.020	82.018	79.320	114.530	158.497	43.967	38,4
PIS/Pasep	22.083	40.433	53.555	64.752	62.594	76.089	80.009	3.920	5,2
Outras contribuições ⁽³⁾	30.699	3.148	5.423	5.716	5.863	6.463	7.326	864	13,4
2. Receitas de entidades da Seguridade	11.220	14.607	20.853	24.570	19.245	22.782	38.033	15.251	66,9
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	220	223	222	287	189	-98	-34,2
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	506	1.803	2.097	3.183	5.442	2.259	71,0
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.335	2.444	1.220	1.320	1.601	281	21,3
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	14.745	18.473	14.088	15.742	27.417	11.675	74,2
Recursos Próprios dos HU ⁽⁴⁾	106	80	301	214	179	225	199	-26	-11,6
Parcela dos Royalties para a Saúde			0	340	541	1.129	2.206	1.077	95,3
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	76	76	69	67	69	3	3,8
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	670	998	830	829	910	82	9,9
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁵⁾	1.052	1.535	2.226	2.225	2.068	1.747	2.182	435	24,9
Receitas da Seguridade Social	289.317	457.468	698.970	831.308	795.826	958.436	1.098.505	140.069	14,6
Receitas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC 106)					385.207	131.834	24.326	-107.508	-81,5

Notas: As despesas do Regime Fiscal Extraordinário em 2022 são relativas à reabertura de créditos de 2021. ⁽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.

Exceto a contribuição previdenciária rural, as contribuições sociais apresentaram crescimento dos valores arrecadados. A contribuição previdenciária acompanhou o aumento da massa de salários e o aumento da arrecadação do Simples e cresceu 16%. As contribuições da Cofins e do PIS/PASEP cresceram muito pouco porque foram alvo de grandes renúncias relacionadas à tributação sobre com-

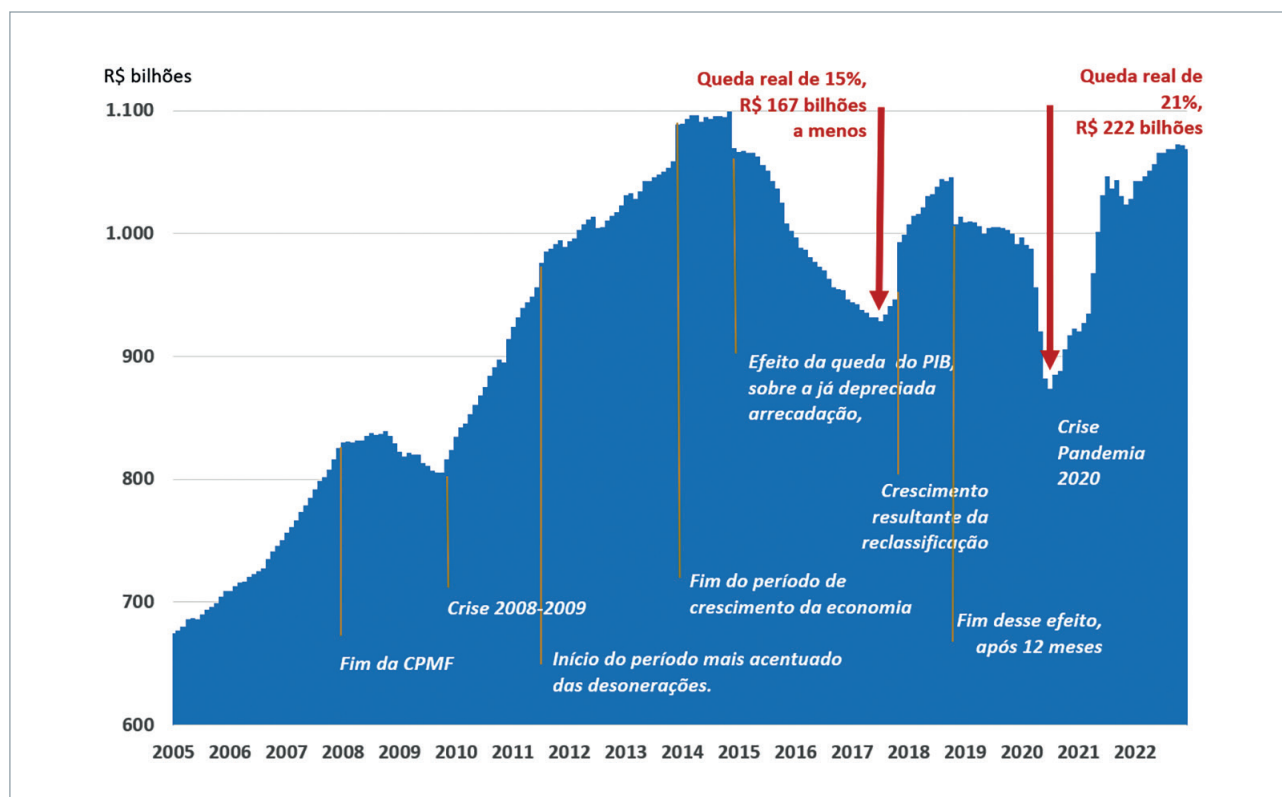
bustíveis. As receitas próprias dos diversos órgãos e entidades da Seguridade Social também apresentaram variações muito positivas, com destaque para as receitas próprias do FAT e para a parcela de royalties destinada à Saúde.

Quando observado o comportamento dessa arrecadação em valores reais (deflacionados pelo IPCA) houve uma elevação em 2022 frente a 2021. Nessas condições, a soma das contribuições sociais da previdência Cofins, Pis/Pasep e CSLL totalizou R\$ 1,069 trilhão em 2022, R\$ 1,029 trilhão em 2021. Praticamente recuperou todas as perdas desde 2013, quando somou R\$ 1,089 trilhão²¹.

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 2022 (IPCA)

Organização: ANFIP E Fundação ANFIP

As despesas computadas no Orçamento da Seguridade Social, em 2022, somaram R\$ 1,23 trilhão, um aumento de R\$ 229 bilhões frente aos R\$ 1,001 trilhão de 2021, um incremento de 23%. Quase todas as despesas da Seguridade Social apresentaram expansão. A maior parte desse aumento está em pagamen-

21 Com os dados do Relatório do Tesouro Nacional, deflacionado na origem, mês a mês, pelo IPCA. Em valores de dez/2023.

to de benefícios que cresceu R\$ 206 bilhões, 24%. A variação mais significativa ocorreu no Bolsa Família/Auxílio Brasil que cresceu para incorporar valores anteriormente pagos em benefícios emergenciais. Foi um grande salto para as políticas assistenciais permanentes. Em benefícios do FAT, a variação do pagamento integral do Abono Salarial, pois em 2021, apenas a metade foi paga²².

As despesas com benefícios previdenciários em 2022 somaram R\$ 797 bilhões, 12% acima dos R\$ 710 bilhões de 2021. Uma parcela desse aumento corresponde à diminuição da fila de espera dos benefícios. Em dezembro de 2021, havia 1,48 milhão de requerimentos aguardando manifestação do INSS. Em dezembro de 2022, esse montante estava reduzido a 930 mil processos. A segunda maior despesa, com a Saúde, somou R\$ 145 bilhões, quase R\$ 18 bilhões acima dos valores de 2021, um aumento incapaz de compensar os quase R\$ 40 bilhões de redução dos valores extraordinários havidos no biênio.

Em 2022, as receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade Social somaram R\$ 1,098 trilhão e as despesas, R\$ 1,230 trilhão. Assim, a Seguridade Social apresentou um resultado negativo de R\$ 132 bilhões, sem paralelo em relação aos anos anteriores diante da nova dimensão que assumiram as despesas assistenciais com o Bolsa Família/Auxílio Brasil, que passaram de R\$ 25,3 bilhões em 2021 para R\$ 113 bilhões em 2022.

A Tabela 3 apresenta os dados relativos às despesas e ao resultado da Seguridade. Estão incluídas neste conjunto as programações com saúde, previdência, trabalho e assistência social.

Uma comparação que merece ser feita, quando se apresentam os resultados do Orçamento da Seguridade Social, diz respeito às despesas com juros do Governo Federal. Em 2022, elas totalizaram R\$ 586 bilhões, de acordo com o BCB²³. E desde que o Teto de Gastos entrou em vigor, em 2017, essa conta já somou R\$ 2,5 trilhões! Não há Teto de Gastos, nem os efeitos de uma reforma da previdência, nem cortes na saúde ou educação que dê conta desses gastos. E esses números se multiplicaram nos últimos anos. Eles foram em média, R\$ 353 bilhões entre 2018 e 2020; cresceram para R\$ 448 bilhões em 2021 e R\$ 586 bilhões em 2022. Esse movimento ascendente coincidiu com o processo de autonomia do BCB. 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.

Em relação ao PIB, em 2022, as receitas e despesas da Seguridade Social corresponderam a 11,1% e 12,4%, respectivamente. Entre 2010 e 2020, as receitas corresponderam em média a 11,7%, com máximo em 2013 (12,5%) e mínimo em 2020. Em 2021, com 10,8%, foi o menor valor desde 2005.

De 2005 a 2015, as despesas da Seguridade Social cresceram em relação ao PIB de 10,0% 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 que eles determinaram. 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.

22 Esses valores estão detalhados nas seções relativas às respectivas despesas.

23 Nota Imprensa – Fiscal de dez/2022.

TABELA 3

DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

%

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	Diferença em relação a 2021	%
1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾	146.010	254.859	436.087	626.510	663.904	709.583	796.977	87.394	12,3
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	336.293	493.083	526.047	561.746	628.891	67.145	12,0
Previdenciários rurais	27.384	56.089	98.041	130.068	134.732	145.541	163.244	17.703	12,2
Compensação previdenciária ⁽²⁾	0	1.325	1.753	3.360	3.126	2.296	4.842	2.546	110,9
2. Benefícios assistenciais ⁽³⁾	9.335	22.234	41.798	58.502	61.643	66.157	77.392	11.235	17,0
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	18.460	25.480	27.056	29.101	34.388	5.287	18,2
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	23.338	33.022	34.587	37.056	43.004	5.948	16,1
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	26.921	32.615	18.881	25.288	113.029	87.741	347,0
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial ⁽⁴⁾	1.052	1.535	2.226	2.225	2.068	1.747	2.182	435	24,9
5. Saúde: despesas do MS ⁽⁵⁾	34.517	61.193	100.868	125.094	120.153	127.339	144.883	17.544	13,8
6. Assistência social: outras despesas ⁽⁶⁾	1.716	3.992	5.393	6.201	4.734	4.727	7.223	2.496	52,8
7. Previdência social: outras despesas ⁽⁶⁾	3.404	5.759	7.322	5.976	4.735	5.265	5.915	650	12,3
8. Outras ações da seguridade social	2.454	7.584	11.655	14.511	15.860	15.090	16.501	1.411	9,4
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	48.180	54.912	60.554	46.387	66.121	19.734	42,5
10. Outras ações do FAT	543	551	506	468	378	231	277	46	19,9
Despesas da Seguridade Social	217.179	400.404	680.957	927.013	952.910	1.001.813	1.230.499	228.686	22,8
Resultado da Seguridade Social	72.139	57.065	18.013	-95.705	-157.083	-43.377	-131.994		
Benefícios emergenciais					295.233	74.150	0	-74.150	-100,0
Emergência em saúde pública					44.812	54.576	16.822	-37.754	-69,2
Benefícios manutenção emprego					41.547	0	0	0	
Despesas emergenciais de previdência social					19	40	0	-40	-100,0
Emergência em saúde pública (HU)					308	757	139	-618	-81,6
Outras Ações emergenciais					3.289	2.011	150	-1.861	-92,5
Despesas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC 106)					385.207	131.534	17.111	-114.423	-87,0

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.

Três grandes grupos de despesas foram objeto de cortes drásticos: os benefícios previdenciários, as transferências de renda assistencial e os gastos com saúde.

Os cortes em benefícios previdenciários se destacam pela sua natureza de prestação continuada. Essa queda foi determinada pela reforma da previdência, que reduziu brutalmente a quantidade de benefícios concedidos e os valores unitários.

As transferências de renda que representavam 0,45% do PIB em 2015, foram reduzidas pelo congelamento das linhas de corte para acesso ao programa, pela construção de uma extensa fila de pobres aguardando a concessão. Em 2022, esses valores cresceram pelos efeitos do processo eleitoral e das possibilidades determinadas pelas mudanças constitucionais adotadas ao final de 2021.

A Saúde foi penalizada diretamente pelas regras do Teto de Gastos (EC nº 93), quando perdeu a referência de aplicação mínima de recursos de 15% das receitas correntes líquidas. Se essa regra estivesse em vigor em 2022, o setor teria recebido R\$ 187 bilhões, um valor muito superior aos R\$ 145 bilhões verificados. A Tabela 4 permite acompanhar esses dados desde 2005 (os valores para todos os exercícios estão no Anexo VII).

TABELA 4

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

% do PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2017	2019	2020	2021	2022
1. Receita de contribuições sociais	12,76	11,36	11,27	11,44	10,89	10,18	10,49	10,67
Receita Previdenciária	5,00	5,45	5,92	5,69	5,59	5,32	5,19	5,40
Cofins	4,13	3,60	3,37	3,58	3,23	2,92	3,09	2,79
CSLL	1,21	1,18	1,00	1,15	1,11	1,04	1,29	1,60
PIS/Pasep	1,02	1,04	0,89	0,95	0,88	0,82	0,86	0,81
Outras contribuições	1,41	0,08	0,09	0,07	0,08	0,08	0,07	0,07
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,38	0,35	0,38	0,33	0,25	0,26	0,38
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
Receitas da Seguridade Social	13,33	11,77	11,66	11,85	11,25	10,46	10,77	11,08
DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2017	2019	2020	2021	2022
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,56	7,27	8,46	8,48	8,72	7,97	8,04
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,57	0,70	0,81	0,79	0,81	0,74	0,78
3. Bolsa família e outras transferências	0,31	0,35	0,45	0,42	0,44	0,25	0,28	1,14
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,57	1,68	1,77	1,69	1,58	1,43	1,46
6. Assistência social: outras despesas	0,08	0,10	0,09	0,08	0,08	0,06	0,05	0,07
7. Previdência social: outras despesas	0,16	0,15	0,12	0,11	0,08	0,06	0,06	0,06
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,20	0,19	0,21	0,20	0,21	0,17	0,17
9. Benefícios FAT	0,52	0,75	0,80	0,82	0,74	0,80	0,52	0,67
10. Outras ações do FAT	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00
Despesas da Seguridade Social	10,01	10,30	11,36	12,71	12,55	12,52	11,26	12,41
Resultado da Seguridade Social	3,32	1,47	0,30	-0,86	-1,30	-2,06	-0,49	-1,33
Despesas com benefícios da Seguridade (1)	7,99	8,23	9,22	10,51	10,46	10,58	9,52	10,63

Fonte: Boletins do Resultado do RGPS, para os dados do RGPS; SIAFI – extração Siga Brasil - SF; para os demais dados de receitas e despesas; IBGE - SCT, para o PIB.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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, esse aumento real fez as despesas da Seguridade Social ou as despesas com benefícios crescerem frente ao PIB na mesma proporção. Nesse período, passaram de 8% para 9,2%, ou seja, o aumento dessas despesas foi absorvido pelo aumento da produção de bens e serviços. Primeiro, porque a política de reajustes reais para o salário mínimo está exatamente pautada no aumento real da economia que somente depois de dois exercícios é transferido para os benefícios²⁴. 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 Social, 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 capacidade econômica.

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.

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

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 constitucionais mais flexíveis e 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 aos seus ramos de atividade²⁵. Assim, por exemplo, é possível elevar as alíquotas de tributação para o lucro das instituições financeiras. Há também disposições expressas dificultando a concessão de remissão ou anistia. Tudo para proteger o financiamento desse sistema.

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento exatamente pela sua flexibilidade. Trata-se de um sistema arquitetado para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como inscrito no art. 194 da CF/88. O texto determina que a Seguridade Social seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta; com repasses orçamentários e mediante recursos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos, o lucro das empresas, os importadores de bens e serviços e os salários dos trabalhadores²⁶.

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

Em períodos em que a economia pouco cresce, como na média verificada desde 2015, baixos níveis de produção e de circulação de bens e serviços têm imediato efeito na arrecadação. Os efeitos sobre a arrecadação poderiam ser menores se, como na maior parte dos países desenvolvidos, houvesse maior participação de tributos calculados sobre a propriedade e a renda financeira. O aspecto regressivo desse modelo é outra consequência que penaliza ainda mais os mais pobres e com menor capacidade econômica.

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

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

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

contribuinte cresce, é mais vantajoso estar em dia com o fisco. Ao contrário, nos momentos de crise, as empresas agem no sentido oposto.

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

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, mesmo com o fim da CPMF a partir de 2008²⁷ e alguns efeitos da crise sobre a arrecadação (compensação de prejuízos, na base de cálculo da contribuição sobre os lucros).

TABELA 5

VARIACÃO REAL DO PIB E DA RECEITA MÉDIA ANUAL 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	-2,6	-7,1	-8,9	-6,5	-4,1		-7,3	
2020	-3,3	-5,3	-10,1	-6,6	-6,5		-7,0	
2021	5,0	5,4	14,4	12,5	33,7		11,5	
2022	2,9	6,3	-7,7	-3,7	26,8		3,9	
Variação 2005-2014	Acumulada	40,9	111,3	48,0	55,9	91,4	nd	60,7
	média anual	3,5	7,8	4,0	4,5	6,7	nd	4,9
Variação 2015-2022	Acumulada	2,3	-1,4	-13,5	-5,4	52,0	nd	-0,1
	média anual	0,3	-0,2	-1,8	-0,7	5,4	nd	0,0

Nota: ⁽¹⁾ Em valores constantes, corrigidos pelo IPCA, de dezembro de 2022, 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 2022, 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

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

grande destaque positivo foi o comportamento da contribuição previdenciária²⁸ que aumentou 25,5%, respondendo à redução dos índices de desemprego e a melhores índices de formalização do trabalho. Mais e melhores empregos, e não o corte de direitos, sempre foi o grande remédio para os maiores problemas da Previdência Social e da falta de cobertura ao financiamento. Somente nesse período, o crescimento do número de vagas registradas na RAIS – vínculos ativos ao final de cada exercício -, foi de cinco milhões e meio de novos postos de trabalho formalizados. Potencializando esse efeito, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu 7% pela diminuição do desemprego e houve um aumento real de aproximadamente 12% concedido ao salário mínimo²⁹.

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 3,3% e as receitas de contribuições sociais, de -7,3%, em termos reais, na média de todo o quinquênio.

Em 2020, com a recessão, o PIB caiu 3,3%, 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 11,5% 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.

Em 2022, a economia cresceu um pouco menos, 2,9%, como resultado direto da política econômica de altíssimos juros reais que vigorou a partir do primeiro trimestre de 2021. A arrecadação em contribuições sociais aumentou 3,9%, pouco acima do PIB, sustentada principalmente pelo crescimento relativo à contribuição sobre o lucro das empresas, seja sob os efeitos de fatos geradores ocorridos em 2021, seja pelo autos ganhos no mercado financeiro, seja das empresas ligadas aos commodities de energia e alimentação.

Outro elemento que impacta a arrecadação é a concessão de renúncias. No caso específico da Cofins e do PIS/PASEP em 2022, pequenas elevações de produção e circulação de bens e serviços não compensaram a desoneração sobre combustíveis determinadas ao longo do exercício.

No Brasil, além das dificuldades econômicas das pessoas e empresas, contribuem negativamente para a 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. 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. 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.

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. Se a Receita autua, o Estado é obrigado a exaurir toda a esfera administrativa antes da ação judicial. São facilidades adicionais para sonegadores e fraudadores, caracterizadas em última instância até pela extinção da ação penal se o agente promover o pagamento do tributo e seus acessórios, antes do recebimento da denúncia.

28 As contribuições previdenciárias são analisadas no Capítulo 4.

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

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

2.1. RENÚNCIAS, CRÉDITOS PRESUMIDOS, DIFERIMENTOS E COMPENSAÇÕES TRIBUTÁRIAS CRESCEM EM 2022

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 sua maioria, as renúncias sempre custam mais do que anunciado durante a sua aprovação e geram resultados menores do que pretendidos. Esses gastos tributários deveriam ter uso restrito em superação de assimetrias, na construção de espaços de desenvolvimento ou em ações anticíclicas para superação de crises. 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.

Em 2020, foram aprovadas várias medidas destinadas a unidades prestadores de serviços de saúde, ao parque industrial da saúde e a diversos segmentos econômicos afetados diretamente pelas medidas de distanciamento social. Em 2021, somaram-se desonerações diversas, especialmente sobre produtos importados e alimentos. Uma renúncia com efeito significativo na Seguridade Social foi a prorrogação da desoneração da folha de pagamentos das empresas.

Em 2022, duas grandes desonerações foram aprovadas, com efeitos imediatos. A primeira relacionada ao setor de eventos que foi muito prejudicado nos exercícios anteriores da pandemia. A segunda, ao custo de aproximadamente R\$ 30 bilhões envolveu a cobrança de Cofins e PIS sobre combustíveis. Ao todo, segundo a RFB foram instituídas renúncias que totalizaram mais de R\$ 60 bilhões, onde pelo menos a metade recaiu sobre as receitas da Seguridade Social³⁰.

A Tabela 6 apresenta dados de desonerações instituídas e o respectivo impacto pelo exercício corrente e seguintes. Nota-se o crescimento vertiginoso do que foi aprovado em 2022 e que exigiu do governo ações imediatas para a reversão em 2023 de várias dessas medidas.

30 RFB – Desonerações Instituídas 2020, 2021 e 2022.

TABELA 6

DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS E O IMPACTO DAS MEDIDAS NO QUADRIÊNIO

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	2025	
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
2022													62.322	90.981	47.616	8.686	209.605
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	94.458	109.833	52.182	8.686	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 2022.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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)³¹.

A Tabela 7 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), que representam 60% do total. As renúncias em contribuições sociais representam 23% do valor arrecadado, mas em relação a Cofins, alcançam quase a metade (45%) da arrecadação realizada³².

31 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.

32 Essas proporções estão detalhadas na Tabela do Anexo V.

TABELA 7
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	Estimativas Bases Efetivas							Projeções	
	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Contribuição para a Previdência Social	44.769	65.068	56.551	60.549	61.164	56.621	58.430	61.521	70.938
Simples Nacional	18.267	22.495	23.766	25.669	24.034	22.227	22.575	23.786	28.316
Desoneração da Folha de Salários	12.284	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774	8.248	7.339	8.514
Entidades Filantrópicas	8.720	9.755	10.236	12.348	12.230	12.218	11.525	12.144	14.456
Exportação da Produção Rural	4.484	5.941	6.040	6.558	7.500	7.201	10.219	10.111	9.961
Funrural	-	-	-	-	2.273	1.844	1.876	2.491	2.966
MEI - Microempreendedor Individual	786	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.770	4.675	5.565
Outras	227	274	286	209	202	208	217	975	1.160
COFINS	54.767	62.387	61.039	65.381	71.641	81.172	77.806	89.494	124.600
Desoneração Cesta Básica	11.512	12.951	11.890	12.209	14.113	22.251	20.885	23.747	26.704
Combustíveis									24.545
Entidades Filantrópicas	3.693	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910	7.242	7.259
Simples Nacional	17.237	18.809	18.637	18.667	19.945	21.870	24.914	28.328	31.856
Zona Franca de Manaus	5.546	5.625	5.531	4.827	6.264	6.638	1.703	2.203	2.471
Outras	16.779	20.261	19.915	24.350	25.370	23.873	23.395	27.975	31.765
CSLL	9.046	9.070	9.668	9.797	12.702	13.153	15.948	18.714	20.999
Simples Nacional	6.389	6.710	6.554	6.523	6.910	7.498	8.535	9.705	10.913
Entidades Filantrópicas	1.707	1.163	1.933	2.067	-	-	238	306	344
Inovação Tecnológica	433	487	356	497	710	827	934	1.416	1.592
PROUNI	75	174	186	346	407	430	420	341	306
Outras	443	536	639	364	4.674	4.398	5.820	6.946	7.844
Contribuição Social para o PIS-PASEP	10.870	12.363	11.966	12.778	13.931	16.557	16.516	18.726	26.078
Desoneração Cesta Básica	2.497	2.809	2.581	2.651	3.063	4.832	4.536	5.158	5.800
Simples Nacional	3.848	4.193	4.156	4.161	4.346	4.747	5.401	6.142	6.906
Combustíveis									5.336
Zona Franca de Manaus	1.181	1.201	1.194	1.035	1.347	1.441	372	482	541
Outras	3.343	4.159	4.035	4.931	5.175	5.536	6.206	6.945	7.495
Soma dessas renúncias	119.452	148.887	139.224	148.506	159.438	167.503	168.700	188.455	242.616
Soma das renúncias em outras receitas	103.858	121.106	129.193	162.711	158.198	144.860	143.663	171.379	218.435
Total das renúncias	223.310	269.994	268.417	311.217	317.636	312.363	312.363	359.834	461.051
% Renúncias Seguridade sobre o total	53,5	55,1	51,9	47,7	50,2	53,6	54,0	52,4	52,6
% Renúncias sobre essas receitas	18,4	22,0	20,2	19,7	20,1	20,8	21,8	20,2	22,9

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 2022.

Fonte: RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação à contribuição previdenciária, as renúncias mais significativas envolvem o sistema Simples, as entidades filantrópicas e o setor agroexportador. As empresas optantes pelo Simples são responsáveis pelo emprego de 16,7 milhões de pessoas, pelos dados da RAIS 2021³³. Se é correto perceber que as micro e pequenas empresas têm menor capacidade econômica, os limites máximo de faturamento para enquadramento do sistema foram por demais alongados nos últimos exercícios. E as entidades filantrópicas respondem por importante parcela do atendimento ambulatorial do SUS. Mas, a desoneração do setor agroexportador desconsidera que esse segmento é altamente lucrativo e que teria que ampliar a sua participação no financiamento da previdência rural.

Para a Cofins, as maiores renúncias envolvem as empresas do Simples, a cesta básica e a desoneração sobre combustíveis, instituída em 2022 e já revogação no início de 2023. Somente essa medida foi responsável pela renúncia de R\$ 24,5 bilhões somente em relação à Cofins e determinou que as renúncias em 2022 representassem 45% da arrecadação dessa contribuição social. Essa mesma renúncia foi também responsável pela elevação substantiva desses gastos tributários junto à Contribuição do PIS. Em relação à arrecadação, estavam na casa de 25% entre 2019 e 2021 e em 2022 somaram 33%.

Este Capítulo analisa as contribuições que incidem sobre o faturamento e o lucro, Cofins, CSLL e PIS/Pasep (as contribuições previdenciárias são debatidas no Capítulo 3). Os números de arrecadação e renúncias estão na Tabela 8.

TABELA 8

ARRECADAÇÃO E RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COFINS, PIS E CSLL

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2015	2019	2020	2021	2022
Principal	130.702	223.556	300.238	309.361	384.353	354.353	451.884	506.326
Principal - Parcelamento (*)	2.076	287	2.387	1.122	-4.786	688	952	581
Juros e Multas	2.148	1.545	2.161	2.002	7.118	3.867	4.946	2.916
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	100	2.122	1.076	-5.129	968	976	34
Dívida Ativa	241	610	7.127	663	720	597	1.714	1.356
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	45	1.005	467	1.477	1.630	2.107	3.346
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	59	1.223	409	307	315	970	204
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	7	907	535	1.408	1.460	1.651	492
Soma da receita realizada	137.913	226.210	317.171	315.635	385.466	363.878	465.200	515.254
Renúncias	8.750	43.475	74.684	83.819	110.882	110.270	126.934	171.678
Principal (% PIB)	6,0	5,8	5,6	5,2	5,2	4,7	5,1	5,1
Soma receita parcelamentos	4.538	439	6.422	3.199	nd	4.746	5.686	4.453
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	19,2	23,5	26,6	28,8	30,3	27,3	33,3
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	5,8	5,9	5,3	5,2	4,8	5,2	5,2
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	6,8	6,9	7,3	6,7	6,7	6,2	6,7	6,9

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, incluídas na receita do principal.

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil - SF. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

33 Esse conjunto inclui 5,8 milhões desligadas ao longo do próprio ano. Ainda não foi publicada a RAIS 2022.

Em 2022, elas arrecadaram R\$ 515,3 bilhões, um valor 11% superior aos R\$ 465 bilhões de 2021. Esse crescimento correspondeu à variação do PIB nominal, onde a maior parte respondeu a uma elevação dos preços puxadas por alimentos, energia elétrica e combustíveis.

A arrecadação dessas contribuições poderia ter apresentado melhor resultado se as renúncias não tivessem sido majoradas em 2022. Somente nesse exercício elas cresceram R\$ 44 bilhões somente para essas contribuições, passando de 27% da arrecadação para 33,3%.

O comportamento da arrecadação de cada uma dessas contribuições é detalhado em seções seguintes desta publicação.

2.2. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

Uma das marcas do sistema tributário nacional é a iniquidade da 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 pagamento. 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 9 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.

Em 2022, a economia, como visto anteriormente, evoluiu muito pouco frente aos anos anteriores. E ainda assim, tem um comportamento muito desigual. A indústria, medida pelo índice de produção física ainda está quase 14% inferior aos valores de 2013. A desindustrialização por que passa a economia nacional é fortemente responsável pela precarização e desqualificação do trabalho. O setor de serviços passou por uma recuperação entre 2019 e 2022, mesmo considerando o período da pandemia. Mas, medido pelo índice de volume, foi 8% superior a 2021, ainda está inferior a 2014. O comércio, mesmo beneficiado pela melhoria da renda das famílias resultante do aumento das transferências sociais, não tem se destacado, mas vem apresentando crescimentos constantes desde 2017.

TABELA 9

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	116,4	94,3	94,9			
2013	118,9	98,1	99,0	2,1	4,1	4,3
2014	115,4	100,6	101,2	-2,9	2,5	2,2
2015	105,9	97,0	96,8	-8,3	-3,6	-4,3
2016	98,9	92,1	90,7	-6,6	-5,0	-6,2
2017	101,7	89,5	92,6	2,9	-2,8	2,1
2018	102,5	89,5	94,8	0,8	0,0	2,3
2019	101,4	90,3	96,5	-1,1	1,0	1,8
2020	96,7	83,3	97,7	-4,7	-7,8	1,2
2021	100,8	92,4	99,0	4,2	10,9	1,4
2022	100,1	100,0	100,0	-0,7	8,3	1,0
2019/2013 (%)	-12,9	-4,1	1,7			
2022/2019 (%)	-2,4	11,8	5,5			
2022/2013 (%)	-14,1	6,1	5,4			

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)

2.2.1. 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 arrecadação³⁴. 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 2020. Em 2010 somavam 22,3%; em 2013, já alcançavam 27,5%; em 2015, 31% e em 2020, 35%. Em 2021,

34 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.

as renúncias caíram em relação à arrecadação porque parte da receita era derivada de fatos geradores ocorridos no exercício anterior, o que diminuiu estatisticamente a proporção de renúncias. Em 2022, há um recorde determinado pela ação governamental que pretendia abaixar os preços dos combustíveis, mantendo intocado o lucro das empresas petrolíferas. Foi um verdadeiro subsídio ao lucro dessas empresas. A Tabela 10 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive a comparação com o PIB³⁵.

TABELA 10
RECEITAS E RENÚNCIAS DA COFINS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2019	2020	2021	2022
Principal	85.015	138.427	191.765	198.755	239.430	217.038	267.468	271.902
Principal - Parcelamentos	1.517	209	1.359	589	-3.157	328	296	203
Juros e Multas - Principal	1.084	918	923	919	3.414	1.731	2.595	1.621
Juros e multas - Parcelamento	1.206	28	1.176	647	-3.158	528	522	17
Dívida Ativa	145	372	4.421	196	189	248	669	589
Dívida Ativa - Juros e multas	178	28	693	335	909	988	1.271	2.020
Dívida Ativa - Parcelamento	163	38	571	181	178	191	744	131
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	290	4	707	436	890	913	1.015	265
Total Arrecadado	89.597	140.023	201.615	202.059	238.696	221.964	274.581	276.748
Renúncias	5.411	31.272	54.767	62.387	81.172	77.806	89.494	124.600
Principal (% PIB)	3,9	3,6	3,6	3,3	3,2	2,9	3,0	2,7
Soma receita parcelamentos (1)	3.175	278	3.814	1.853	-5.247	1.959	2.578	616
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	22,3	27,2	30,9	34,0	35,1	32,6	45,0
Soma da receita realizada (% PIB)	4,1	3,6	3,8	3,4	3,2	2,9	3,1	2,8
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	4,4	4,4	4,8	4,4	4,3	3,9	4,1	4,0

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.

Como visto em seções anteriores, a queda da atividade e as compensações tributárias foram fatores a influenciar negativamente a arrecadação em 2020, que somou R\$ 222 bilhões, R\$ 16,7 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\$ 22,3 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

35 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.

à média encontrada entre 2015 e 2019, que foi de 3,4%. Como ressaltado anteriormente, inflação, valor das importações, pela elevação do câmbio e do valor das commodities, melhores condições econômicas frente ao ano anterior e o recolhimento de valores relativos a 2020 determinaram esse resultado.

Em 2022, a receita da Cofins ficou praticamente estável em relação a 2021, pesaram negativamente as renúncias e positivamente a inflação, que elevou preços de diversos produtos, principalmente da alimentação, do comportamento do setor de serviços e das entidades financeiras.

2.2.2. As receitas do PIS

As receitas da Contribuição para o PIS apresentam um comportamento bastante similar ao da Cofins. Por incidir sobre o faturamento das empresas também sofre maior pressão relacionada às renúncias.

Entre 2005 e 2019, houve um crescimento quase continuado das renúncias, que chegaram a representar 26% da arrecadação. Esses números estão apresentados na Tabela 11.

TABELA 11
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2019	2020	2021	2022
Principal	21.015	39.967	49.383	52.274	64.505	60.852	73.875	78.715
Principal - Parcelamentos	281	41	342	169	-764	159	194	135
Juros e Multas - Principal	318	246	645	618	1.263	772	1.002	461
Juros e multas - Parcelamento	262	66	320	178	-836	206	221	8
Dívida Ativa	44	93	795	69	73	73	125	137
Dívida Ativa - Juros e multas	42	9	183	78	203	229	290	457
Dívida Ativa - Parcelamento	50	10	182	76	88	66	118	21
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	70	1	185	94	220	237	264	76
Total Arrecadado	22.083	40.433	52.035	53.555	64.752	62.594	76.089	80.009
Renúncias	1.317	6.067	10.870	12.363	16.557	16.516	18.726	26.078
Principal (% PIB)	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,8	0,8	0,8
Soma receita parcelamentos	664	117	1.029	516	-1.292	668	797	240
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	15,0	20,9	23,1	25,6	26,4	24,6	32,6
Soma da receita realizada (% PIB)	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,9	0,8
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1

Nota: ⁽¹⁾ Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias.

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil - SF. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições. Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A arrecadação da Contribuição Social para o PIS tem se comportado em proporção ao PIB, com variações muito pequenas. As renúncias estiveram praticamente constantes, entre 23% e 26% da arrecadação de 2015 a 2021. Em 2022, também por conta da desoneração de combustíveis, cresceram 40%, chegando a 33% dos ingressos.

A arrecadação, por sua vez, cresceu em 2022, 5,2%, um percentual inferior à inflação muito em função do aumento das renúncias (especialmente a determinada sobre o valor dos combustíveis). A RFB credita esse resultado aos mesmos fatores que influenciaram a Cofins.

2.3. 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 apresentem 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 em função da atividade econômica da empresa. Os bancos, por exemplo, estão subordinados a alíquotas maiores. Essa é uma das razões pelas quais a ANFIP, sempre que aparecem debates sobre a simplificação tributária, tem se posicionado contrariamente às propostas de fusão da CSLL ao IRPJ.

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

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 12 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.

TABELA 12

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	2019	2020	2021	2022
Principal	24.671	45.162	59.090	58.332	80.418	76.463	110.541	155.709
Principal - Parcelamentos	278	38	686	364	-866	201	462	243
Juros e Multas - Principal	746	381	593	465	2.441	1.365	1.349	834
Juros e multas - Parcelamento	269	6	626	251	-1.136	234	234	9
Dívida Ativa	52	145	1.911	398	457	277	920	630
Dívida Ativa - Juros e multas	48	8	129	53	365	412	546	870
Dívida Ativa - Parcelamento	70	12	471	152	40	58	108	52
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	98	1	15	5	299	310	371	151
Total Arrecadado	26.232	45.754	63.520	60.020	82.018	79.320	114.530	158.497
Renúncias	2.022	6.137	9.046	9.070	13.153	15.948	18.714	20.999
Principal (% PIB)	1,1	1,2	1,1	1,0	1,1	1,0	1,2	1,6
Soma receita parcelamentos	715	57	1.797	773	-1.662	804	1.174	454
Renúncias (% da receita realizada)	7,7	13,4	14,2	15,1	16,0	20,1	16,3	13,2
Soma da receita realizada (% PIB)	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1	1,0	1,3	1,6
Soma receitas + renúncias (% do PIB)	1,3	1,3	1,4	1,2	1,3	1,3	1,5	1,8

Nota: Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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\$ 59,7 bilhões foram inferiores aos de 2014 e de 2013.

Em 2016, a tributação sobre o lucro das entidades financeiras teve efeito integral no exercício. Somente neste segmento, passou de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões³⁶, e garantiu um crescimento nas receitas da CSLL para R\$ 68,1 bilhões uma elevação de 14,2%. Em 2017, a arrecadação foi afetada pela diminuição dos lucros em decorrência da prolongada crise econômica, mas o resultado foi influenciado 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\$ 75,7 bilhões, 11% acima do ano anterior. Em 2018, a melhoria dos resultados de empresas não-financeiras e mudanças na legislação que restringiram compensações tributárias determinaram um pequeno aumento da arrecadação da CSLL. Foram 3,8% acima do verificado no ano anterior, totalizando R\$ 78,5 bilhões.

36 RFB: Análise da Arrecadação das Receitas Federais.

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

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 2019³⁷. O resultado teria sido pior sem essa elevação de alíquotas. Ao longo do ano, foram arrecadados R\$ 79,3 bilhões, uma queda de R\$ 2,7 bilhões, correspondente a 4% a menos. A arrecadação do principal caiu 5%, de R\$ 80,4 bilhões, para R\$ 76,5 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 representaram 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 1,0% para 1,3%.

Em 2022, a arrecadação cresceu em decorrência de fatos geradores ocorridos em 2021 e do grande aumento do lucro declarado no período, puxado pelas entidades financeiras e pelas empresas vinculadas à exploração de commodities.

A Tabela 12 também mostra o comportamento das renúncias em relação à arrecadação. Entre 2010 e 2019, passaram de 13,4% para 16%, em 2019. A diminuição em relação a 2021 e 2022 decorre do aumento da arrecadação, puxado por fatores atípicos, especialmente ligados à commodities.

2.4. 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 também estabelece que as receitas de concursos de prognósticos devem financiar a Seguridade Social. E as legislações de natureza orçamentária determinam que integram o Orçamento da Seguridade Social o conjunto das receitas das entidades que integram esse orçamento. São receitas próprias de todos os órgãos e entidades que participam desse Orçamento, 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.

Esse grupo de receitas do Orçamento da Seguridade Social totalizou, em 2022, R\$ 47,5 bilhões. O valor foi 53% superior aos valores de 2021, especialmente em função da parcela dos royalties destinada à saúde (onde os preços influenciam, mas também a maturação de diversos campos, já que essa parcela é apenas relativa aos projetos de exploração mais recentes) e dos recursos financeiros do FAT, onde sob efeitos da política monetária os altos juros determinam esses valores.

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

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 outros.³⁸ No conjunto, para a Seguridade Social destinou apenas valores ínfimos, com percentuais entre 0,4% e 17% da receita de cada uma das diversas modalidades. As legislações aprovadas nos últimos anos invertem o mandamento constitucional deslocando a maior parte dos recursos para múltiplas áreas fora da Seguridade Social.

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\$ 910 milhões, valor muito próximo do realizado em anos anteriores.

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 prazo 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 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, mas em 2022, foram R\$ 2,2 bilhões.

A Tabela 13 apresenta esses números nos diversos exercícios.

Os recursos próprios do FAT, em 2022, somaram R\$ 27,4 bilhões, resultado direto da redução das taxas de juros, conforme Relatório de Gestão do FAT.

³⁸ 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.

No Ministério da Saúde, as duas maiores fontes de recursos são o ressarcimento das operadoras de planos de saúde pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS – evitando um lucro abusivo por parte dos planos – e a participação no Seguro DPVAT³⁹, que não vem mais sendo cobrado.

TABELA 13
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	2019	2020	2021	2022
Outras contribuições sociais (*)	30.699	3.148	4.056	5.423	5.716	5.863	6.463	7.326
Recursos Próprios	10.961	14.161	14.899	20.183	23.572	18.415	21.953	37.122
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	8.919	14.745	18.473	14.088	15.742	27.417
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	340	220	223	222	287	189
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	1.324	506	1.803	2.097	3.183	5.442
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.110	4.335	2.444	1.220	1.320	1.601
Recursos Próprios da Seguridade			14	76	76	69	67	69
Recursos Próprios dos HU	106	80	192	301	214	179	225	199
Parcela dos Royalties para a Saúde	0	0	0	0	340	541	1.129	2.206
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	520	670	998	830	829	910
da Previdência Complementar	0	25	47	53	47	50	55	57
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	422	473	617	951	780	774	854
Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽¹⁾	1.052	1.535	1.782	2.226	2.225	2.068	1.747	2.182
Total geral	42.971	19.291	21.256	28.502	32.511	27.176	30.991	47.541

Nota: (*) 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 de Talidomida; soldados da borracha etc.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As receitas associadas às ações de previdência, exceto as contribuições previdenciárias, somaram em 2022 R\$ 5,4 bilhões. Em 2021, foram de R\$ 3,2 bilhões. A parcela mais significativa desse conjunto corresponde à 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 e em 2022, R\$ 4,7 bilhões.

Igualmente, as receitas associadas à Assistência Social, eram antes as receitas dos órgãos responsáveis por essas ações, hoje são receitas relativas a esses serviços e valores vinculados à alienação de bens e mercadorias apreendidos. Em 2020, o conjunto dessas receitas somou R\$ 222 milhões, um montante praticamente inalterado nos últimos exercícios. Em 2021, foi de R\$ 287 milhões e, em 2022, R\$ 189 milhões.

³⁹ Correspondia 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.

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 social ou assistência social). São valores pequenos, já que a maioria dessas restituições acaba vinculadas às áreas de seguridade. Em 2022, essas restituições somaram R\$ 69 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. Em 2022, foram de R\$ 2,2 bilhões.

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 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 desde 2020 revela aspectos preocupantes, onde a crise da pandemia se soma a outros fatores para sua deterioração. 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. A reforma trabalhista de 2017 contribuiu em muitos pontos para que a ocupação fosse cada vez mais precária, terceirizada, pejetizada e com menos direitos. Em seguida, a reforma da previdência ampliou carências e exigências para os benefícios tornando-as incompatíveis com a nova realidade do mercado de trabalho. As regras dificultam sobre maneira o acesso a direitos previdenciários de segurados 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. 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.

Além desse quadro desolador, mudanças nos instrumentos de registro e de apuração da realidade também dificultam a imediata compreensão desses fatos⁴⁰. 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 con-

⁴⁰ 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).

sultas 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 social⁴¹. 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.

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 de recursos do conjunto das contribuições sociais. Assim, a Lei Orçamentária pode designar recursos das contribuições sociais e ainda do Orçamento Fiscal para custear despesas com ações e benefícios da previdência social, da saúde e da assistência social. Eles representam a parcela do financiamento indireto de toda a sociedade. E, quando financiam as despesas com benefícios previdenciários a contribuição da União se soma à contribuição dos trabalhadores e das empresas para formar o tripé contributivo.*

A EC nº 20, de 1998, incluiu o art. 250. 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 preceitos constitucionais.

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 União⁴². No mesmo sentido, estabelece a Lei nº 8.212, de 1991, escrita pela primeira legislatura pós-constituente, ainda composta por diversos parlamentares que participaram diretamente da elaboração da Carta ou que vivenciaram aquele forte movimento. O art. 11 dessa Lei, ao disciplinar a composição de fonte do Orçamento da Seguridade Social, mantido inalterado deste a sua sanção, estabelece em seu inciso I: *receitas da União.*

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*

41 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.

42 LC 101, art. 68, §1º, inciso VI.

relativos à saúde, à previdência e à assistência social (grifamos). E como assegura o art. 193, integra uma ordem social *com base no primado do trabalho e com objetivo de bem-estar e justiça sociais*⁴³.

Em contraposição a todos esses preceitos, diversos setores buscam reduzir direitos e o papel do Estado criando um conceito do déficit previdenciário, construído pela comparação entre o conjunto das despesas com os benefícios considerando, exclusivamente, a contribuição previdenciária dos trabalhadores e de empresas. Ignoram o aspecto tripartite de financiamento, onde o governo é uma das partes. E em cada crise do mercado do trabalho, quando o desemprego e a precarização do trabalho aumentam e diminuem a arrecadação dessas contribuições, propõem retirada de direitos. Nem de longe são capazes de idealizar uma proposta que considere a recuperação dos empregos, em quantidade e qualidade, da formalização do trabalho ou da arrecadação. Em 2017, na reforma trabalhista, e em 2019, na previdenciária, 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. Do caos ao quase pleno emprego e de volta a crise: o mercado de trabalho pré-reforma trabalhista

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, dos 56,8 milhões de trabalhadores ocupados, apenas 22,2 milhões (39% da População Economicamente Ativa - PEA) estavam registrados em ocupações formais. Os 61% restantes eram desempregados ou atuavam por conta própria, autônomos registrados ou informais. Um expressivo contingente participava de ocupações não remuneradas de autoconsumo e auto-produção. A imensa maioria não possuía a proteção previdenciária nem acesso ao serviço público de saúde, que dependia da filiação previdenciária e somente foi tornado universal com a Constituição de 1988⁴⁴.

Entre 1986 e 1993, a situação piorou. Com a desestatização, meio milhão de trabalhadores foi desligado do setor estatal, nas três esferas (inclusive suas autarquias e fundações). A economia não cresceu o suficiente para incorporar os desempregados nem para absorver todas as demais pessoas que atingiam a idade para trabalhar. A PEA cresceu 14,1 milhões, a População Ocupada – PO, apenas 11,1 milhões, e os registros formais de emprego (público e privado), tão somente um milhão. O desemprego cresceu (4 milhões) e a informalidade explodiu⁴⁵ (mais 10 milhões). O percentual de empregados na população ocupada, que já era baixo (40%), caiu para 35%.

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

44 Dados PNAD, IBGE, e RAIS, MTE.

45 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.

Entre 1993 e 2003, o total de empregados registrados aumentou, nos setores público e privado, em 6,5 milhões (RAIS), mas o número de desempregados passou de 4,4 milhões para 7,8 milhões. A Tabela 14 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS, faz uma comparação com os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com os números da PEA, da 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.

TABELA 14

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

milhares

	RAIS			PNAD					
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício			Pop. Econômicamente Ativa (PEA)	Pop. 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	6.392	63,5	25.177	20.620			4.557	0
2006-2011	13.072	11.264	86,2	4.081	6.535			-2.454	0
2013-2014	2.113	1.628	77,1	2.264	2.593	2.401	-29	-330	-3.261
2015-2018	-2.940	-2.711	92,2	6.155	-35	-3.579	3.449	6.190	11.965
2019	923	332	35,9	1.866	2.057	486	1.486	-191	384
2020	-1.490	-259	17,4	-6.295	-7.301	-2.382	-5.161	1.006	3.797
2021	2.665	2.184	81,9	4.382	4.340	822	3.775	42	-369
2022	nd	nd	nd	2.875	6.749	3.041	3.207	-3.873	-7.266

Nota: Para 2022, 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) 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, Tabelas IX e X.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Nas duas décadas que separam 1986 de 2005, o número de trabalhadores ocupados cresceu 32 milhões e o emprego formal (maior vínculo com a Previdência Social) aumentou a terça parte, 11 milhões. Em 2005, a participação dos empregados na força de trabalho era de 38%, inferior à existente em

1986! Era um momento de desproteção previdenciária, via desemprego ou informalidade, e, por consequência, de problemas relacionados ao financiamento direto do sistema previdenciário⁴⁶. Ao longo dessa desconstrução, a resposta do sistema foi a reforma previdenciária (EC nº 20, de 1998). Desconhecendo o crescimento do desemprego e a precarização do mercado de trabalho, os discursos foram centrados nos problemas de financiamento da previdência e no corte de direitos como única solução.

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. E mesmo com a crise de 2008-2009, ao contrário do que ocorreu no resto do mundo, o desemprego e a informalidade caíram 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. Em 2013 e 2014⁴⁷, 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.

Foram políticas públicas que traduziram o bom momento de crescimento econômico em aumento do emprego, transformando-o na forma principal de ocupação, reflexo da formalização do trabalho e da economia. Como resultado adicional do aumento dos direitos e da cidadania houve um grande aumento das receitas de contribuições previdenciárias. Elas cresceram em ritmo mais acelerado do que o restante da arrecadação federal.

Essa reversão começa no Brasil em 2015, quando o governo não consegue impedir a interiorização de problemas econômicos que, a bem da verdade, existiam desde 2012, especialmente nos EUA e na Zona do Euro, ou seja, nas economias mais avançadas. Eram fortes sinais de que a crise de 2007-2008 ainda não havia sido totalmente superada, apenas mudava de forma, como mostra o histórico de comunicados do FMI⁴⁸. Essa incapacidade do governo brasileiro contribuiu para a piora do cenário econômico no país e favoreceu uma crise política.

Os números espelham como as crises política e econômica determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Entre 2016 e 2018, o quantitativo de trabalhadores registrados e com emprego caiu 2,9 milhões, de 49,6 milhões para 46,3 milhões (dados da RAIS). Essa diminuição ocorreu enquanto a PEA cresceu 6 milhões, agravando o problema do desemprego (+ 6,2 milhões). Com a falta de alternativas, o número de trabalhadores em situação de desocupação e de subutilização (com jornadas de trabalho e de renda inferiores) aumentou em quase 12 milhões.

46 Quando a PEA cresce acima da ocupação formal, nos setores público ou privado, aumenta o desemprego e a 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.

47 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.

48 World Economic Outlook, diversas edições e atualizações. Em abril de 2011, falava de descasamento entre o desemprego, que remanesce, e os fluxos de capital, que se recuperam; em julho, de desaceleração suave e riscos crescentes; em outubro de 2012, de alta dívida pública, crescimento lento e novos contratemplos. Em 2013 e 2014, as análises variam entre expectativas de melhoras, a apuração de comportamentos desiguais entre países desenvolvidos e os chamados emergentes e mesmo entre países desses agrupamentos, mas com resultados sempre abaixo das previsões. Em 2015, traça melhoras nas expectativas, mas alerta para impulsos positivos e negativos sobre a economia, indeterminando os resultados e aponta para a queda dos investimentos privados, que resultam da piora das expectativas.

Vale lembrar que o IBGE considera ocupado aquele que trabalha pelo menos uma hora na semana anterior à da pesquisa⁴⁹ mesmo que sem retribuição em dinheiro (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 desocupado. Nessas condições, é preciso agregar outras informações que demonstrem as diversas faces dessa ocupação. Na PNAD-C, dados sobre a subutilização ajudam a compreender outras dimensões do desemprego e da precarização do emprego, porque 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.

Em 2012, havia 18,7 milhões de trabalhadores subutilizados⁵⁰, revelando que 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 sete milhões de desocupados encontrados na média anual, outros onze milhões estavam disponíveis para trabalhar (em situação de desalento) ou gostaria de novas ocupações para aumentar a renda ou a jornada. 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”. Durante os debates, os poucos direitos contidos na CLT foram apresentados como privilégios porque, na maior parte, eram direitos que os informais não tinham acesso. O resultado que construiu foi o nivelamento por baixo: os empregados perderam direitos e os informais nada ganharam.

A reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) foi precedida pela ampliação da terceirização e do trabalho temporário proporcionado pela Lei nº 13.429, de 2017. A facilidade de aprovação no Congresso e a falta de resistência dos trabalhadores em relação à primeira favoreceram a segunda. Um projeto de pouquíssimos artigos enviado pelo governo foi transformado em uma verdadeira reforma da CLT, construída pela voz única dos interesses das empresas. Esse conjunto permitiu a terceirização integral dos trabalhadores de uma empresa e várias formas de contratação, sempre com redução de direitos e salários. Com o objetivo de reduzir custos do trabalho, suprimiu direitos e garantias. Acordos coletivos e mesmo os individuais passaram a prevalecer sobre a legislação, o que em um ambiente adverso ao trabalho, permite desconstituir direitos e preceitos legais. As formas de contratação foram flexibilizadas e com o contrato

49 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

50 Os dados da subutilização são disponíveis na pela PNAD-C.

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. As mudanças alcançaram até disposições relativas à segurança do trabalho e as doenças ocupacionais. E, por fim, a reforma trabalhista adotou também 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 da reforma, a geração de novos empregos está associada a expansão da economia que, desde 2014, atravessa um período de baixo crescimento.

No último ano antes da pandemia, em 2019, já sob os efeitos da reforma, a ínfima diminuição da desocupação em 191 mil trabalhadores deu-se pelo aumento de 384 mil da quantidade de trabalhadores em subutilização. Resultado do aumento da terceirização, das ocupações em tempo parcial e os contratos intermitentes, onde não há qualquer garantia de jornadas ou de salários. A partir daí, cresceu o que os americanos denominam “economia do bico” (*gig economy*). São ocupações associadas a serviços de aplicativos de transporte ou a empreendimentos informais de alimentação (inclusive quando elaborados e vendidos no varejo, pela própria família).

São ocupações mais precárias e com menor renda. Pesquisa divulgada pela Consultoria Idados⁵¹, com as informações da PNAD-C, identifica que a proporção de chefes de família que recebem até um salário mínimo diminuiu anualmente de 28,2% em 2012 para 23,8% em 2015. Já em 2016, essa proporção subiu para 26,8%, e, em 2017, chegou a 27,5%. Em 2019, revertendo a pequena diminuição ocorrida em 2018, subiu para 26,6%. Em quatro anos, já superavam os altos percentuais de 2013 (25,8%). Em números, em 2019, havia 43,4 milhões trabalhadores classificados como “chefes de domicílio”, desses 11,5 milhões ganham um salário mínimo ou menos. Ou seja, mais de um em cada quatro chefes de família no país dispunham de R\$ 998 ou menos para as despesas de casa⁵².

É exatamente neste cenário de crescimento da informalidade e de queda da renda do trabalho, que a reforma da previdência (EC nº 103, de 2019) constitucionalizou a carência em 15 anos para o benefício da aposentadoria e a exigência de 40 anos de contribuição para conceder benefícios integrais à contribuição dos segurados⁵³. Antes, essas definições eram infraconstitucionais e poderiam ser alteradas para acomodar situações econômicas e sociais precárias resultantes de longos períodos de crise ou de baixo crescimento. 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 social⁵⁴ e, ainda com o tempo reduzido, calcularam que 260 mil trabalhadores idosos continuaram fora das exigências.

Outro dispositivo somente valida contribuições do segurado iguais ou superiores à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria. A contribuição mínima estava adequada ao modelo do contrato emprego por tempo integral e com remuneração mínima de um salário mínimo. Com a reforma trabalhista, há milhões de trabalhadores ocupados por conta própria ou contratos por jornada parcial e contratos

51 Valor Econômico de 21/11/2019

52 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.

53 Para reduzir o valor dos benefícios, o valor base passa a considerar 100% de todas as contribuições e não apenas as 80% maiores, como antes. E somente fará jus a esse valor já reduzido, salvo raras exceções, o trabalhador que contar com 40 anos de contribuições (480 contribuições mensais).

54 <https://mundo-nipo.com/noticias-2/19/11/2016/japao-reduz-para-10-anos-aposentadoria-por-tempo-de-contribuicao/#:~:text=0%20Parlamento%20Jap%C3%A3o%20aprovou%20uma,25%20anos%20para%2010%20anos>.

intermitentes, com diminutas remunerações. Não há garantia de uma remuneração mensal de um salário mínimo. Sem 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?

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 crescente dos trabalhadores, inclusive empregados sem registro, ainda não contribui para a previdência, especialmente em alguns setores da economia como comércio, serviços, construção civil e trabalho doméstico. Se por um lado a regularização dos microempreendedores e na economia familiar buscou diminuir o quantitativo desses informais, a crise e a reforma trabalhista atuaram em sentido contrário.

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 previdenciário⁵⁵.

3.1.4. Depois da pandemia, a economia se recuperou em parte, mais ocupações, menor renda do trabalho

Em 2020, a economia brasileira e a ocupação caíram em março e, de forma abrupta, no segundo trimestre⁵⁶. 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.

Houve uma leve recuperação no segundo semestre que demonstrou um ambiente deteriorado, com altas taxas de desemprego, de subocupação e de desalento e redução da massa salarial⁵⁷. Dados da PNAD-C, do IBGE, além dos altos níveis de desemprego havia um grande desalento, trabalhadores que nem estão ocupados, nem aparecem como desocupados. Em 2020, a população ativa (ocupados e desocupados) foi de 99,5 milhões; em 2019, era de 105,9 milhões. Os trabalhadores ocupados foram 86,1 milhões, um montante bastante inferior aos 89,1 milhões de 2012. A desocupação marcou recordes. Com 13,4 milhões, foi o dobro dos valores de 2014 (6,7 milhões). A soma de desocupados, subutilizados e da força de trabalho potencial foi de 31,2 milhões de pessoas, igualmente dobrando a marca de 2014 (15,4 milhões).

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, redes de fornecedores

55 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/ydzkwjly>)

56 Dados da PNAD-C.

57 IPEA - Mercado de Trabalho conjuntura e análise Edição abril de 2021.

e sistema de transporte internacionais, 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 altos índices de desemprego ou 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.

Em 2022, houve um grande aumento da população ocupada, que conseguiu ultrapassar em 4 milhões o total de 2019. O quantitativo de empregados com carteira terminou o ano com 2,5 milhões acima de 2021 e de 4,0 milhões, em relação a 2019. A taxa de desocupação caiu e terminou o ano em 8,3%, abaixo dos valores pré-pandemia de 2019.

A Tabela 15 mostra o comportamento de diversos indicadores do mercado de trabalho de 2019 a 2022.

TABELA 15

INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO DE 2019 A 2022

Valores correntes, em R\$ milhões

	2019		2020		2021		2022	
	1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem	1º Sem	2º Sem
População total, em milhões	209,1	209,9	210,7	211,5	212,2	213,0	213,8	214,5
População em Idade Ativa, em milhões	167,9	168,8	169,6	170,5	171,3	172,1	172,9	173,7
População Ocupada, em milhões	93,4	95,1	88,6	85,3	88,3	94,4	96,8	99,4
População desocupada, em milhões	13,3	12,4	13,2	14,5	15,1	12,8	11,0	9,1
% desocupação	12,5	11,5	13,0	14,5	14,6	11,9	10,2	8,3
Pop. fora da força de trabalho, em milhões	61,2	61,3	67,9	70,6	68,0	65,0	65,1	65,3
Pop. desocupada, subutilizada e da força de trabalho potencial, em milhões	28,6	27,2	30,3	33,1	33,5	29,5	26,0	22,0
Ocupados informais, em milhões	37,5	39,0	34,0	33,0	35,0	38,5	38,5	39,0
Empregados setor privado com carteira, em milhões	34,0	34,5	32,5	31,5	32,0	34,0	35,5	36,5

Fonte: PNAD-C, IBGE

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A melhoria verificada na ocupação, inclusive a formal, foi acompanhada por uma grande redução da remuneração do trabalho. O rendimento médio mensal real das pessoas ocupadas (com 14 anos ou mais) habitualmente recebido, em todos os trabalhos, em 2022, foi de R\$ 2.659, um valor 2,1% abaixo de 2021, que era o menor desde 2013. Com esse resultado, desde o início da PNAD-C (em 2012), 2022 foi o recorde negativo da remuneração do trabalho.

A queda da remuneração em 2022 ocorreu em quase todas as faixas etárias. Na maior faixa daqueles que têm 60 ou mais anos de idade, a queda foi de 10,8% em apenas um ano. Essa faixa acumula perdas de

15,8% em relação a 2014. Também na faixa de 50 a 59, houve perdas expressivas. Menos 4,5% em relação a 2021 e -17,7%, quando comparado com os valores de 2014. A Tabela 16 mostra os números médios da remuneração real por faixa etária, comparando os valores desde 2012.

TABELA 16

REMUNERAÇÃO MÉDIA REAL DOS TRABALHADORES OCUPADOS, POR FAIXA ETÁRIA

Valores constantes, R\$

Ano	Grupo de idade									Responsável pelo domicílio
	Total	14 a 17 anos	18 a 29 anos	20 a 24 anos	25 a 29 anos	30 a 39 anos	40 a 49 anos	50 a 59 anos	60 anos ou mais	
2012	2.684	823	1.923	1.664	2.319	2.817	3.145	3.448	3.401	3.266
2013	2.774	837	1.976	1.734	2.350	2.957	3.264	3.488	3.273	3.342
2014	2.859	855	1.989	1.719	2.385	2.983	3.327	3.636	3.713	3.413
2015	2.749	792	1.928	1.646	2.318	2.894	3.185	3.430	3.314	3.267
2016	2.759	776	1.878	1.592	2.241	2.868	3.161	3.406	3.528	3.188
2017	2.749	748	1.879	1.570	2.282	2.919	3.105	3.311	3.499	3.213
2018	2.808	750	1.847	1.550	2.235	2.997	3.243	3.340	3.489	3.223
2019	2.800	706	1.807	1.548	2.159	3.038	3.236	3.314	3.369	3.254
2020	2.896	739	1.841	1.544	2.188	3.092	3.339	3.329	3.643	3.361
2021	2.715	722	1.769	1.576	2.043	2.871	3.091	3.133	3.506	3.163
2022	2.659	786	1.821	1.570	2.138	2.847	3.089	2.993	3.128	3.020
Variações por período										%
2022-2012	-0,93	-4,50	-5,30	-5,65	-7,81	1,06	-1,78	-13,20	-8,03	-7,53
2022-2014	-7,00	-8,07	-8,45	-8,67	-10,36	-4,56	-7,15	-17,68	-15,76	-11,51
2022-2017	-3,27	5,08	-3,09	0,00	-6,31	-2,47	-0,52	-9,60	-10,60	-6,01
2022-2019	-5,04	11,33	0,77	1,42	-0,97	-6,29	-4,54	-9,69	-7,15	-7,19
2022-2021	-2,06	8,86	2,94	-0,38	4,65	-0,84	-0,06	-4,47	-10,78	-4,52

Fonte: Remuneração média real dos trabalhadores ocupados, habitualmente recebida, em valores constantes de dez/2022. PNAD-C, IBGE 2012-2019 (acumulado de primeiras visitas), a partir de 2020 (acumulado de cinco visitas).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A renda das famílias tem no trabalho o mais forte componente. A queda da remuneração média do trabalho repercute diretamente nessa renda das famílias. Essa repercussão foi ainda maior porque a renda do trabalho do responsável pelo domicílio caiu muito mais do que a média. Em 2022, ela foi de R\$ 3.020, quando a um ano atrás era de R\$ 3.163, uma queda de -7,2%. A menor desde 2012 (-7,5%) e 11,5% inferior à de 2014.

A diminuição da renda do responsável pelo domicílio tem o efeito de exigir que mais pessoas daquela família busquem ocupações, muitas vezes resultando no abandono da escola. Os dados da PNAD-C relativos à educação permitem comparar 2022 com 2019. Em 2019, 31,1% das pessoas com idade entre 18 e 24 anos estudavam. Em 2022, esse percentual caiu para 30,3%.

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. 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 eram 35,2 milhões, quase o mesmo quantitativo que o de 2022, 35,9 milhões, + 2,1%. Nesse mesmo período, o total de trabalhadores ocupados cresceu de 89,6 milhões para 98 milhões, +9%, diminuindo a participação relativa dos empregados do setor privado com carteira assinada entre os ocupados.

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 que determinam corte em direitos dos trabalhadores sob a alegação de déficit aprovam e renovam menores encargos para as empresas⁵⁸.

Há pelo menos três pontos importantes nessa agenda: a desoneração da folha de pagamento, 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 17 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 150%, em relação a 2010. E entre 2022 e 2015, novamente dobrou, passando para 21,2 milhões de empresas.

A expansão dos critérios do Simples, a nova legislação sobre terceirização e quarteirização de mão de obra e a abertura indiscriminada para contratação direta de trabalhadores sob a forma de pessoas jurídicas estão diminuindo a contribuição sobre a folha de pagamento 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 segmen-

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

tos econômicos. Esse alargamento permitiu a entrada no Simples de empresas que somente se prestam à terceirização de mão de obra, por exemplo. Em seu nascedouro, esse era um dos critérios que afastavam o enquadramento para evitar que a terceirização substituísse com tantas facilidades o emprego direto. Um dos elementos de análise das políticas públicas é a externalidade gerada. Neste aspecto, o Simples, que sempre foi um elemento importante para a formalização do emprego, passou também a ser um instrumento da sua precarização.

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 17.

TABELA 17
SIMPLES NACIONAL E MEI – NÚMERO DE OPTANTES E ARRECADAÇÃO

	milhares	%	Valores correntes, valores constantes,		%	milhares		
			R\$ milhões	R\$ milhões		Optantes	Adimplentes	%
	Quantidade empresas	% em relação ao ano anterior	Arrecadação de receitas federais	Arrecadação de receitas federais	% em relação ao ano anterior	Micro Empreendedor Individual		
2010	4.340		26.698	56.268		760		
2011	5.631	29,7	31.916	63.159	12,2	1.636		
2012	7.075	25,6	35.258	65.923	4,4	2.624		
2013	8.236	16,4	41.415	73.114	10,9	3.601		
2014	9.513	15,5	47.342	78.545	7,4	4.578		
2015	10.661	12,1	53.170	79.707	1,5	5.590		
2016	11.588	8,7	54.446	76.791	-3,7	6.538		
2017	12.706	9,6	58.461	80.094	4,3	6.732		
2018	12.764	0,5	74.074	97.820	22,1	7.739	4.210	54,4
2019	14.526	13,8	80.691	102.159	4,4	9.430	5.047	53,5
2020	16.644	14,6	82.201	99.572	-2,5	11.317	6.141	54,3
2021	19.256	15,7	98.179	108.056	8,5	13.285	7.654	57,6
2022	21.237	10,3	120.150	120.150	11,2	14.280	8.043	56,3

Fonte: RFB. Estatísticas do Simples Nacional

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Desde 2019, a quantidade de empresas optantes cresceu de 14,5 milhões para 21,2 milhões (+46%), mas a arrecadação federal em valores reais, aumentou apenas de R\$ 98 bilhões para R\$ 120 bilhões (+23%). 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 44% 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 individual⁵⁹.

Outra renúncia importante é a relacionada à desoneração da folha de pagamento, renovada em 2020, com a derrubada do veto presidencial⁶⁰ e depois em 2022. A justificativa para essa desoneração foi reduzir os encargos da folha de pagamento 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, os governos têm buscado reduzir essas renúncias, mas não vêm sendo exitosos nessa tarefa.

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

Desonerar a folha é uma antiga reivindicação dos mais diversos segmentos econômicos e, pasmem, dos trabalhadores. Significa reduzir o custo do trabalho sem reduzir os salários. Além dos impostos e contribuições sociais, há muitas outras parcelas calculadas sobre a folha de pagamento.

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.

59 Durante a votação da MP 1040, a Câmara dos Deputados suprimiu a figura da empresa individual, pendente ainda de análise pelo SF e sanção.

60 veto 26/20 - Lei nº 14.020 oriunda da MP 936/2020.

3.3. A RECUPERAÇÃO DO PAÍS EXIGE MAIS E MELHORES OCUPAÇÕES E EMPREGOS

O retrato contido na RAIS demonstra os graves efeitos da reforma trabalhista sobre o mercado de trabalho. O conjunto dos trabalhadores ocupados ao final de cada exercício aumentou muito pouco de 2017 a 2021, apenas 5,3%, bem longe da propaganda da reforma. A grande transformação foi na direção da precarização. Os contratos intermitentes e os com jornada parcial criados pela reforma ao final de 2021 já totalizavam, respectivamente, 417 mil e 440 mil. Em relação à jornada semanal, cresceram as contratações de até 12 horas (62%), as de 13 a 15 horas (7,6%). Como mostram os dados da Tabela 18.

A consequência direta dessas mudanças se reflete na redução da remuneração média em salários mínimos. O quantitativo de trabalhadores que ganham menos de 0,5 salário mínimo totalizava, ao final de 2021, 474 mil, 50% acima do verificado em 2017. E de 0,51 a 1 salário mínimo, passaram nesse triênio de 2,6 milhões para 3,46 milhões, um aumento de 27%. Ou seja, os que recebiam menos de um salário mínimo passaram de 2,2 milhões para 4,4 milhões, 30% a mais.

Essas informações retratam a falácia da reforma trabalhista, quando se 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 acórdãos e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de um amplo conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

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 contratos⁶¹, 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.

61 Office for Nacional Statistic (UK)

TABELA 18
INFORMAÇÕES SELECIONADAS DA RAIS

	2017	2018	2019	2020	2021	milhares % "% 2021-2017
Empregado ao final do exercício	46.282	46.631	46.716	46.236	48.729	5,3
Demitido ao longo do exercício	19.374	19.584	19.951	19.685	21.793	12,5
Vinculos da Reforma Trabalhista⁽¹⁾						
Intermitente	8	87	232	314	417	5010,0
Parcial	199	245	475	430	440	121,1
Tipo de vínculo⁽²⁾						
Celetista	36.323	36.694	36.892	36.638	38.759	6,7
Celetista Prazo Indet.*	35.949	36.272	36.254	35.826	37.844	5,3
Celetista Prazo Det.*	373	422	638	812	915	144,9
Estatutário	8.936	8.827	8.548	8.333	8.473	-5,2
Estatutário	6.593	6.440	6.127	6.170	5.848	-11,3
Estatutário RGPS	1.142	1.183	1.197	1.188	1.305	14,3
Estatutário não efetivo	1.201	1.204	1.224	975	1.320	9,9
Outros	1.023	1.110	1.277	1.266	1.497	46,3
Contrato Prazo Determinado	71	79	147	148	158	123,0
Temporário	143	165	184	276	263	83,3
Contrato Lei Estadual	120	125	146	174	191	59,1
Contrato Lei Municipal	177	204	222	193	307	73,2
Demais	511	538	578	474	579	13,1
Faixa horas contratuais semanais⁽³⁾						
Até 12 horas	67	70	72	260	114	62,3
13 a 15 horas	1.203	1.339	1.396	1.390	1.440	7,6
16 a 20 horas	3.205	3.221	3.130	3.293	3.161	-1,8
Mais de 20 h	45.664	45.974	45.516	44.735	47.358	3,0
Remuneração média em salários mínimos⁽³⁾						
Até 0,50	297	317	331	710	474	49,8
0,51 a 1,00	2.353	2.368	2.531	3.028	3.017	27,4
1,01 a 1,50	12.285	11.908	11.627	10.899	12.055	1,2
1,51 a 2,00	9.011	9.230	8.881	8.256	9.370	1,5
2,01 a 3,00	8.306	8.522	8.139	7.725	8.460	-0,7
Mais de 3,01	12.118	12.430	11.766	11.572	12.664	1,9

Notas: ⁽¹⁾ Inclusive os contratos encerrados ao longo do exercício. ⁽²⁾ Somente os contratos ativos ao final de cada exercício. ⁽³⁾ Destaque para as faixas de jornada contratada e de remuneração promovidas pela reforma trabalhista, ignorados os quantitativos de "não classificados".

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

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

No Brasil, o uso desses contratos já se destacou, especialmente a partir de 2019, quando o Judiciário deu maior atenção para essa forma de contratação.

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.

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

A terceirização tornou-se irrestrita e até as exigências de capital social 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 estabelecidos 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 ARRECAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

O ritmo lento de recuperação da economia ocorrido no triênio que se sucedeu a 2016 foi interrompido pela crise de 2020 e 2021. A recuperação de 2022 foi parcial visto ter resultado em redução da remuneração relativa ao trabalho. Nesse conjunto, o desarranjo do mercado de trabalho não permite vislumbrar equações para a crise do emprego formal, base do financiamento do RGPS. As políticas públicas nos últimos anos e até 2022 favoreceram a terceirização e a informalidade. Vários instrumentos legais foram adotados nesse sentido: fim dos aumentos reais do salário mínimo, a reforma trabalhista e a carteira verde-amarela; a destruição da fiscalização do trabalho; a desarticulação das entidades sindicais e dos acordos e negociações coletivos; mudanças nos processos de rescisões trabalhistas; a dificuldade de acesso à Justiça do Trabalho; entre outros. Esse cenário e esses horizontes determinam as receitas de contribuições previdenciárias. A Tabela 19 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005.

Exceto a contribuição previdenciária rural, as contribuições sociais apresentaram crescimento dos valores arrecadados. A contribuição previdenciária acompanhou o aumento da massa de salários e o aumento da arrecadação do Simples e cresceu 16%. As contribuições da Cofins e do PIS/PASEP cresceram muito pouco porque foram alvo de grandes renúncias relacionadas à tributação sobre combustíveis. As receitas próprias dos diversos órgãos e entidades da Seguridade Social também apresentaram variações muito positivas, com destaque para as receitas próprias do FAT e para a parcela de royalties destinada à Saúde.

Até 2015, os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais, que não permitem distinguir quais parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como sub-rogação, reclamatórias trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc. A partir de 2016, a redução do plano de contas da União unificou quase todas as formas de contribuição, seja do segurado, seja das empresas.

Nessas condições adversas do mercado de trabalho e da economia em geral, a receita previdenciária em 2019 arrecadou R\$ 413 bilhões, em 2020, caiu para R\$ 405 bilhões. Em 2021, ela foi de R\$ 462 bilhões e, em 2022, R\$ 536 bilhões.

TABELA 19
ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2010	2014	2015	2019	2020	2021	2022
Contribuição dos segurados	22.738	46.190	69.230	69.367				
contribuinte assalariado	20.005	42.304	60.698	60.232				
contribuinte individual	2.177	3.153	6.977	7.487				
contribuinte facultativo	550	727	1.548	1.640				
segurado especial	6	7	7	8				
Contribuição patronal	63.586	134.828	204.329	215.232				
empresas - assalariados	43.069	81.996	106.664	110.056				
empresas - Simples	4.981	17.653	29.517	32.010				
empresas - sobre faturamento			18.530	18.194				
entidades e órgãos públicos	8.350	18.093	28.073	31.391	338.401	339.189	341.325	345.500
entidades filantrópicas	1.147	1.944	3.054	3.259				
espetáculos desportivos	32	55	119	145				
empregadores domésticos	1.200	2.263	2.986	2.360				
SAT	4.807	12.824	15.387	17.817				
Contribuição - outras	22.110	30.950	90.892	70.234				
empresas - subrogação	7.547	16.752	23.374	21.921				
reclamações trabalhistas	1.042	1.737	2.514	2.519				
depósitos judiciais	2.046	1.659	1.094	919				
produção rural	1.699	2.558	3.540	3.814				
compensação pela desoneração			18.052	25.407	10.195	9.407	7.271	3.096
comp. p/ desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
Outras ⁽¹⁾	9.775	8.244	28.844	13.373	64.735	56.176	113.648	187.114
Soma	108.434	211.968	364.452	354.833	413.331	404.772	462.244	535.710
% PIB	5,00	5,45	6,31	5,92	5,59	5,32	5,19	5,40

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

Fonte: SIGA Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um dado relevante apontado pela Tabela 28 é a queda da arrecadação da contribuição previdenciária em relação ao PIB. Desde 2015, quando totalizou 6,3% do PIB, essa proporção vem caindo, situação agravada em 2020 e 2021, quando foi de apenas 5,19%. A recuperação parcial do mercado de trabalho em 2022 permitiu uma pequena elevação para 5,4%, inferior aos 5,6% de 2019. É preciso retomar as políticas para a formalização do trabalho e do emprego e de recuperação da renda do trabalho, é necessário enfrentar a questão dos subsídios, combater a sonegação e a fraude. Sem essas determinações, os direitos previdenciários estarão sempre na berlinda.

4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

As despesas da Seguridade Social em 2022 foram marcadas pelos vários fatores apresentados e detalhados no Capítulo 1. Neste Capítulo, que analisa as despesas da Seguridade Social, os destaques são para as duas emendas constitucionais aprovadas em dezembro de 2021 (EC nºs 113 e 114). A EC nº 114 assegurou que “todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar, garantida pelo poder público em programa permanente de transferência de renda”. E incluiu entre os objetivos da assistência social a “redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A consequência imediata dessas modificações, viabilizadas do ponto de vista fiscal pelas alterações nas regras do teto de gastos e de limitação das despesas de pagamento de precatórios (EC nº113), foi a incorporação dos benefícios emergenciais pelo Auxílio Brasil, programa que ao final de 2021 substituiu o Bolsa Família.

A continuidade da pandemia em 2022 deu-se em um ambiente de menor mortalidade, seja em função do avanço da vacinação ou do surgimento de novas variantes bem menos agressivas sob esse aspecto. Isto permitiu ao SUS dirigir-se à prestação de serviços que não estiveram, por evidente, entre as prioridades dos dois anos anteriores.

O baixo desempenho da economia no biênio resultou em pequenos níveis de geração de emprego, aumento da precarização do trabalho e o rebaixamento da renda das famílias, agravada pela inflação que elevou o preço de combustíveis. Esses fatores geraram uma legião de famílias submetidas à fome e à insegurança alimentar, um grande problema a ser enfrentado especialmente por 2022 ser um ano eleitoral. Inúmeras medidas criando despesas e renúncias, no âmbito da Seguridade Social, foram adotadas.

Todas essas variáveis influenciaram despesas da Seguridade Social.

4.1. EM 2022, BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL CRESCEM PARA ENFRENTAR A POBREZA E A FOME

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 bene-

ficios 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 – programa substituído pelo Auxílio Brasil - 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, a solidariedade, a justiça social, a erradicação da pobreza e as desigualdades sociais.

Além de instrumento da cidadania, da redução das desigualdades e de operacionalização dos direitos, os benefícios da Seguridade Social 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.

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 IPEA⁶², cada aumento nos gastos sociais promove uma elevação muito maior no PIB e tem um efeito ainda maior na renda das famílias. O Bolsa Família representa menos de 0,5% do PIB e cada aumento de 1% nas despesas desse Programa tem um efeito multiplicador de 1,44% na economia e de 2,25% na renda das famílias. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada da LOAS custam pouco mais de 0,6% do PIB e os seus efeitos multiplicadores são, respectivamente, de 1,38% e 2,2%. E para os benefícios do RGPS, 1,23% 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 0,71%, no PIB, ou seja, o aumento dessas despesas não melhora o desempenho do PIB.

Em 2020 e 2021, com a recessão e a pandemia, os benefícios emergenciais foram somados aos benefícios normais. Um resultado fundamental para reduzir desigualdades, retirar pessoas da miséria e manter a economia minimamente ativada. Estudo do economista Paulo Tafner⁶³ 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.

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

63 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>.

Na ausência da recuperação do mercado de trabalho, em níveis que equacionassem a adequada e necessária renda das famílias, agravada pela inflação, a pobreza e a fome retornaram paulatinamente ao cotidiano das famílias quando, ainda ao final de 2020, foram sendo reduzidos os quantitativos de benefícios concedidos e os valores caíram para R\$ 300 reais e, em 2021, com uma menor abrangência de benefícios e um valor médio, igualmente inferior, de R\$ 250.

Ao final de 2021, com a iminência do fim dos benefícios emergenciais e naquele cenário de alta do custo de vida, o governo trocou o Bolsa Família pelo Auxílio Brasil, elevando o valor do benefício primeiro para R\$ 400 e no segundo semestre de 2022, para R\$ 600, com vigência exclusivamente para 2022. Ao final de 2021 também foi criado o Vale Gás, um benefício emergencial para mascarar o alto preço do gás de cozinha. E no começo do segundo semestre de 2022, outros dois benefícios especiais foram instituídos (EC nº 123, de 2022) para motoristas de taxi e caminhoneiros, para compensar o alto preço dos combustíveis. Como mostrado na Tabela 20.

TABELA 20
DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL, DO REGIME
EXTRAORDINÁRIO FISCAL E OS ESPECIAIS

Valores correntes, R\$ milhões

Benefício	2020			2021			2022		
	1º Sem	2º Sem	Total	1º Sem	2º Sem	Total	1º Sem	2º Sem	Total
Soma benefícios normais	432.200	371.650	803.850	456.735	388.628	845.363	542.754	507.937	1.050.691
Benefícios previdenciários	359.116	304.959	664.076	383.158	324.954	708.112	418.090	378.490	796.580
BPC - LOAS e RMV	30.966	30.677	61.643	32.991	33.166	66.157	37.607	39.785	77.392
Bolsa família	7.844	11.037	18.881	11.488	13.799	25.288	43.988	69.041	113.029
FAT (abono e seguro desemprego)	34.273	24.977	59.250	29.098	16.708	45.807	43.069	20.621	63.690
Soma benef. emergenciais	135.594	190.873	326.467	29.814	36.863	66.677	0	0	0
Benef. emergenciais	121.650	171.312	292.962	26.527	33.129	59.656	0	0	0
Benef. manutenção emprego	13.944	19.561	33.505	3.287	3.734	7.021	0	0	0
Outros benefícios especiais ⁽²⁾	0	0	0	0	290	290	855	6.136	6.992
Benefício motoristas de taxi	0	0	0	0	0	0	0	1.878	1.878
Benefício transportadores de carga	0	0	0	0	0	0	0	2.330	2.330
Benefício Vale Gás	0	0	0	0	290	290	855	1.929	2.784
Total geral	567.794	562.522	1.130.316	486.549	425.782	912.330	543.609	514.073	1.057.682
Soma Bolsa Família/Auxílio Brasil, benefícios emergenciais e especiais	143.438	201.909	345.347	41.302	50.953	92.255	44.843	75.177	120.021

Nota: Valores liquidados. A opção por apresentar os valores liquidados, em substituição aos valores empenhados, deve-se ao fato de que a liquidação e o pagamento das despesas refletirem movimentações mensais. O empenho da maior parte das despesas ocorre, por orientação governamental, no início de cada ano, pelo valor estimado para todo o exercício. O Bolsa Família em novembro de 2021 e 2022 foi substituído pelo Auxílio Brasil. 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 – Anexos RTN. Para as despesas Siga Brasil - SF. Para o PIB, SCT-IBGE.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Algumas sequências de dados chamam a atenção na Tabela 20.

A primeira delas é o crescimento em 2022 da soma de benefícios da Seguridade Social. Todas as modalidades, previdenciária, trabalhista e assistencial cresceram no exercício, mesmo sem qualquer reajuste real concedido ao salário mínimo. O crescimento teve múltiplas origens.

As despesas com os benefícios previdenciários aumentaram em razão da diminuição da fila de concessões, que vinha sendo largamente utilizada com finalidade fiscal, de conter a concessão de benefícios. Em ano eleitoral e após fiscalização do TCU⁶⁴, o volume de processos aguardando manifestação do INSS com mais de 45 dias caiu de 1,0 milhão em dezembro de 2021 para 471 mil em 12 meses. Não significa que todos foram deferidos, mas em 2022 foram concedidos 256 mil processos de benefícios previdenciários a mais do que 2021. Esse mesmo efeito pode explicar o crescimento de despesas com benefícios assistenciais da LOAS. Em 2022 foram concedidos 694 mil benefícios, em 2021 foram 402 mil.

As despesas com benefícios trabalhistas também cresceram em 2022. Em 2021, em relação ao abono salarial foram pagos apenas a parcela remanescente de 2020. Em 2022, foram pagos a integralidade dos benefícios de 2021.

O maior incremento deu-se nos benefícios de transferência de renda, que incorporaram parcela do público alvo dos benefícios emergenciais e tiveram os valores muito aumentados. Para o Auxílio Brasil em 2022 foram despendidos R\$ 113 bilhões. Em 2021, foram R\$ 25,3 bilhões. E, ainda foram criados três benefícios especiais (Vale gás, benefícios taxistas e caminhoneiros), que somaram R\$ 6,9 bilhões em pagamentos quase que integralmente concentrados no segundo semestre do ano eleitoral.

A segunda sequência destaca a soma de todas as transferências realizadas às pessoas neste triênio. Esse conjunto de transferência de renda somou R\$ 120 bilhões em 2022, bem acima dos valores de 2021, R\$ 92 bilhões, mas muito abaixo do verificado em 2020, R\$ 345 bilhões. Vários problemas vêm sendo levantados sobre a qualidade dessa entrega, a falta de foco e diversos desvios, resultantes do abandono promovido pelo governo da rede SUAS e do CadÚnico, substituídos no processo de concessão pela simples solicitação via rede de computadores, sem qualquer checagem ou transparência. No entanto, foram iniciativas meritórias adotadas pelo governo e pelo parlamento que asseguraram dignidade e renda para as famílias, manteve a economia com um mínimo de funcionamento durante esse período de pandemia.

O detalhamento desses valores está analisado nas seções seguintes.

4.2. O SALÁRIO MÍNIMO E OS BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL

O Constituinte estabeleceu o piso do salário mínimo para 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.

Nos últimos anos, cresceu o significado econômico desses benefícios. O aumento pode ser visto em relação ao PIB, ao conjunto das receitas de contribuições sociais ou mesmo da receita líquida da União. Até 2015, a política de aumentos reais para o salário mínimo foi um importante fator para explicar esse

64 Acórdão 1248/2022 e pelo menos outras duas inspeções sobre a fila de benefícios do RGPS e da LOAS.

crescimento. Mas, entre 2017 e 2018, não houve aumentos reais para o salário mínimo. Havia previsão orçamentária para reajustes maiores, mas o governo optou por estabelecer índices que resultaram inferiores à inflação do período, descumprindo o mandamento constitucional. Em 2019, um pequeno acréscimo pouco superior a 1%. Em 2020, o valor do salário mínimo teve que ser corrigido em fevereiro e, em 2021 o reajuste foi inferior à inflação. Em 2022, embora o reajuste nominal tenha sido de 10,18%, o INPC de 2021 foi muito alto (10,16%). Houve apenas um arredondamento para R\$ 1.212, e o reajuste acima da inflação foi de tão somente 0,02%. Um nada que sequer cobriu os valores de reajuste.

A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 8,2% acima da inflação. No acumulado de 2002 a 2015, o salário mínimo teve 294% de reajuste, 77% acima da inflação acumulada (123%, 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 2005, o salário mínimo equivalia a 1,68% do valor da cesta básica. Em janeiro de 2015, a 2,02 cestas.

Na Tabela 21 estão apresentados os dados relativos à inflação, valor do salário mínimo e a sua relação com a cesta básica.

TABELA 21

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

	R\$		%	R\$	%	R\$	%	
Data e períodos selecionados	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Reajuste nominal (%)	Evolução INPC do ano anterior (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	PIB Variação real do ano anterior (%)	Valor cesta básica (R\$) ⁽¹⁾	Variação Valor da cesta básica	Relação SM e cestas básicas
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
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	5,76	179	3,70	1,68
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	1,22	558	13,86	1,87
Janeiro de 2021	1.100,00	5,26	5,45	-0,18	-3,28	655	17,26	1,68
Janeiro de 2022	1.212,00	10,18	10,16	0,02	4,99	762	16,42	1,59
Variação acumulada de abr/02 a jan/15 (%)		294,0	123,2	76,5	57,5	183,1		39,2
Variação acumulada de jan/15 a jan/22 (%)		53,8	52,0	1,2	-1,1	95,9		-21,5

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 do exercício (para se ter uma dimensão do poder real de compra do salário mínimo vigente para o respectivo ano) da cesta básica de São Paulo. Série recalculada no original. ⁽²⁾ Em 2020 e em 2011, valores maiores para o salário mínimo foram definidos em meses posteriores. Em 2011, em março, quando da votação da Lei n.º 12.382 passando de R\$ 540 em janeiro para R\$ 545 em março. Em 2020, em fevereiro, um novo valor foi definido para o salário mínimo, porque o valor atribuído em janeiro era inconstitucional. Na Tabela os cálculos foram feitos tomando-se por base o valor definitivo em dada um desses exercícios.

Fonte: Para inflação, Ipeadata; para o valor da cesta básica, Dieese.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Entre janeiro de 2015 e janeiro de 2022, o salário teve um reajuste real de apenas 1,2%, praticamente o valor concedido em 2019 (1,14%), para os demais exercícios, o reajuste ou empatou com a inflação ou foi inferior.

Mesmo que os reajustes tenham compensado a inflação medida pelo INPC, o valor do salário mínimo perdeu frente a uma importante referência; a cesta básica. De 2015 a 2022, ela cresceu 95% e o salário mínimo apenas 53,8%. Essa diferença ajuda a explicar o crescimento da parcela da população que retornou à condição de insegurança alimentar, inclusive em seu grau mais forte, a fome.

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.

Em relação aos benefícios da Previdência Social, os números são ainda mais impressionantes. Em 2019, a ANFIP publicou uma nova edição sobre *A previdência Social e a Economia dos Municípios*⁶⁵, 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 Nacional⁶⁶, entre 2010 e 2017, enquanto os valores do FPM cresceram 72%, os benefícios previdenciários, 118%.

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

Os benefícios da Seguridade não geram apenas cidadania e ampliação das 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.⁶⁷

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

66 Boletins Resultado do Tesouro Nacional

67 O estudo pode ser encontrado em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/politica-fiscal/atuacao-spe/carga-tributaria-liquida/carga-tributaria->

A edição mais recente permite acompanhar de 2002 a 2017 e revela que a carga tributária bruta era, em 2002, de 32,1%, em 2017, 32,5%, permanecendo praticamente inalterada. No entanto, quando se descontam os impostos e as transferências em benefícios às pessoas e os subsídios, os resultados indicam que a carga tributária líquida está diminuindo. Em 2002, era de 18,1%; em 2017, 14,4%. Esses números são importantes e podem auxiliar nos 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. Financiou, na prática, essa política do ponto de vista dos gastos federais.

4.3. 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 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 chega 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 22

REQUERIMENTOS DE BENEFÍCIOS EM ANÁLISE PELO INSS POR PENDÊNCIA

em milhares de processos

%

	Aguardando INSS			Aguardando Segurado			Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total	% de atraso superior a 45 dias de responsabilidade do INSS
	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total INSS	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total Segurado				
dez/16	346	260	606	28	92	120	375	351	726	74,0
dez/17	352	298	651	27	86	112	379	384	763	77,7
dez/18	303	276	579	15	61	76	318	337	655	82,0
dez/19	196	494	689	4	85	89	200	579	779	85,2
dez/20	521	753	1.274	30	457	486	550	1.210	1.760	62,3
dez/21	440	1.044	1.484	53	241	294	493	1.284	1.777	81,3
dez/22	460	471	930	55	102	158	515	573	1.088	82,1

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.

Relatório do TCU⁶⁸ aponta a demora na análise dos benefícios e cita: “mais de cem dias para benefícios do RGPS não associados à incapacidade, mais de duzentos dias para os do BPC”, para em seguida identificar o alto índice de concessão de benefícios pela via judicial, que têm como causa a ineficiência e erros nos processos administrativos, problemas e lacunas na legislação, falta de integração entre os sistemas, defesa inadequada da União no Judiciário. E ainda, identifica o custo mais elevado do processo judicial, que chega a ser quatro vezes mais caro do que o do processo administrativo; e da perícia médica judicial. Os cortes efetivados na estrutura do INSS diminuíram a capacidade de perícia e de análise dos benefícios.

Outro ponto a analisar é a quantidade de processos negados e porque eles foram indeferidos. A negação dos requerimentos pode ter sido um expediente para reduzir a enorme fila. Considerando somente o período em que a fila foi transformada em processo de contenção de gastos⁶⁹, em 2018, foram negados 3,9 milhões de pedidos e em 2019, 10,1 milhões. Em média nesses dois anos foram concedidos 5,1 milhões de benefícios. Em 2020, houve problemas no atendimento, especialmente para os benefícios que dependiam de perícia médica. Nesse ano foram concedidos 4,9 milhões de benefícios, sendo 1,1 milhão sob a forma de antecipação do BPC⁷⁰ – o que indicava o tamanho da fila de espera por esses benefícios –, e negados 4,2 milhões. Em 2021, foram concedidos 4,7 milhões e indeferidos 4,6 milhões e, em 2022, os indeferimentos somaram 5,2 milhões e os deferidos 5,3 milhões.

A raiz de tantos problemas pode estar nos procedimentos adotados para análise. O MPF passou a investigar se o INSS nega benefícios sem análise de mérito, com base, apenas, em um sistema automatizado⁷¹.

68 Lista de Alto Risco da Administração Pública, disponível em https://sites.tcu.gov.br/listadealtorisco/gestao_de_beneficios_administrados_pelo_inss.html

69 Dados dos BEPS, edições do período citado.

70 Em 2020, o CN aprovou a Lei nº 13.982, permitindo ao INSS antecipar, na forma do auxílio emergencial de R\$ 600, o benefício do BPC para aqueles os requererem.

71 <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painel/2023/03/mpf-investiga-se-algoritmo-do-inss-nega-aposentadorias-sem-analise-de-merito.shtml>

4.4. 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 voltado a reescrever a assistência social enquanto um direito, desfazendo a concepção de estar 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 e nos termos da EC nº 114, de 2021, a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza foi inscrita como um dos objetivos da Assistência Social.

A assistência social não é o único instrumento desse processo. A valorização do trabalho é historicamente o mais importante instrumento do 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 acumulam deficiências históricas, que os excluem do mercado de trabalho, seja pela idade, pelas desigualdades regionais, por deficiências, por terem sido afastadas do mercado de trabalho por anos, dentre outros.

Inicialmente em 1993 (cinco anos depois desse direito constitucional ser ignorado) o Congresso escolheu como critério⁷² 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 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 concessão do direito, sendo admitido a prova da necessidade em adição ao critério objetivo da renda *per capita*.

No início de 2020, o Congresso alterou esse patamar definindo carência como sendo a renda per capita de meio salário mínimo. O disposto acabou vetado. E o veto derrubado⁷³. Esse novo texto nunca foi regulamentado e em 31 de dezembro de 2020, foi editada a MP 1.023, retornando o valor para $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo. Durante a tramitação dessa MP em 2021, foi aprovada a Lei nº 14.174⁷⁴ para que o regulamento pudesse ampliar o limite de renda mensal familiar per capita para até $\frac{1}{2}$ (meio) 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

72 Lei nº 8.472 de 1993

73 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).

74 O texto aprovado é a Lei nº 14.176, de 2021, e a regulação pela Portaria Conjunta/MC/MTP/INSS Nº 14, DE 7 DE OUTUBRO DE 2021

com deficiência 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. Conforme a LOAS, a PcD é aquela incapacitada para vida independente e para o trabalho. Mas, em sua primeira regulamentação⁷⁵, a deficiência foi vinculada a anomalias ou lesões irreversíveis que impedissem o desempenho de atividades da vida diária e profissionais. A partir de 2007⁷⁶, adotou-se o conceito de a deficiência ser um fenômeno multidimensional, incluindo limitações de desempenho e restrição de participação social (não apenas uma avaliação exclusivamente médica). Mas, ainda restava o problema de sua avaliação e uma grande quantidade de benefícios ainda é determinada judicialmente⁷⁷.

Principalmente a partir de 2017, o sistema de concessão de benefícios assistenciais passou a responder prioritariamente pela contenção do direito. Novas regras de perícia, alteração do conceito de família (para apuração da renda *per capita*), obrigatoriedade de o beneficiário estar registrado no CadÚnico, recadastramentos, represamento dos pedidos, vários instrumentos foram utilizados para restringir o acesso. Esse processo impediu que a ampliação da pobreza e a diminuição da renda das famílias aumentasse, na mesma proporção, o quantitativo de beneficiários.

A partir de 2017, o quantitativo de beneficiários ficou praticamente estagnado, em descompasso com a degradação do quadro social do país. Em 2017 e 2021, ao final de cada um desses exercícios havia, respectivamente, 4,5 milhões e 4,7 milhões. Ao final de 2022, por diversas situações já apontadas anteriormente, o quantitativo de beneficiários atingiu 5,1 milhões. No ano foram concedidos 694 mil benefícios frente a 401 mil em 2021.

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 23.

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 pessoal (exceto para avaliação da deficiência), que passaram a ser regra com a implementação do chamado INSS digital, parecem ter dificultado a demanda para o benefício, como inclusive 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 inibir a requisição do benefício.

75 Decreto nº 1.744, de 1995.

76 Decreto nº 6.214, de 2007.

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

TABELA 23
QUANTITATIVO DE BENEFICIÁRIOS DO BPC

	milhares			%
	Pessoas com deficiência	Idosos	Soma	Aumento percentual
dez/10	1.778	1.623	3.402	
dez/11	1.908	1.688	3.595	5,7
dez/12	2.022	1.750	3.772	4,9
dez/13	2.142	1.822	3.964	5,1
dez/14	2.254	1.877	4.130	4,2
dez/15	2.324	1.919	4.243	2,7
dez/16	2.437	1.975	4.412	4,0
dez/17	2.527	2.022	4.549	3,1
dez/18	2.603	2.049	4.652	2,3
dez/19	2.579	2.047	4.626	-0,6
dez/20	2.551	2.107	4.658	0,7
dez/21	2.569	2.160	4.729	1,5
dez/22	2.771	2.345	5.116	8,2

Nota: Os dados relativos a Renda Mensal Vitalícia estão somados aos de BPC.

Fonte: MDES – SAGI.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

4.5. O AUXÍLIO BRASIL SUBSTITUI O BOLSA FAMÍLIA EM 2022

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, 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 por 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, redução dos repasses federais para a rede SUAS⁷⁸.

O país chegou em 2019 com 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.

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

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 mil famílias. Ao final de 2019, o PBF atendia 13,2 milhões de famílias, um quantitativo inferior ao de 2011. E 3,2 milhões de famílias cumpriam os requisitos para acessarem o benefício e não eram inseridas.

Até 2014, o valor real médio dos benefícios estava protegido pelos reajustes anuais de reposição inflacionária. De meados de 2016 a fevereiro de 2020, há uma queda contínua. Em 2019, ao invés de reajuste do programa, há muito defasado pela inflação, foi concedido um pagamento extra (um décimo terceiro), que não foi incorporado às regras do programa e manteve congelados os valores de referência⁷⁹. Sem correção, a renda familiar *per capita* que permite o acesso ao programa teve o seu valor real diminuído, excluindo beneficiários e dificultando o acesso de novas famílias.

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.

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 13,1 para 14,2 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 havia 13,9 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 14,2 milhões de famílias estavam recebendo o benefício.

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 10,3 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 grau⁸⁰.

Em novembro de 2021, o PBF foi extinto pela MP 1.076. Foi substituído pelo Programa Auxílio Brasil, um programa temporário com vigência até o final de 2022. O governo trocou um programa permanente por um que se encerraria ao final daquele mesmo ano. A Tabela 24 apresenta os dados da Auxílio Brasil.

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

80 Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (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 nacionais realizadas pelo IBGE entre 2004 e 2018.

TABELA 24PROGRAMA AUXÍLIO BRASIL, FAMÍLIAS HABILITADAS E BENEFICIÁRIAS,
VALORES ORÇAMENTÁRIOS E VALOR MÉDIO DO BENEFÍCIO

	milhares	R\$ milhoes	R\$			milhares
Referência	Famílias beneficiadas	Recursos transferidos para famílias	Benefício médio	Famílias habilitadas em espera	Concessões no mês	Saldo remanescente
dez/2021	14.519	3.255	224,22	2.819	61	2.758
jan/2022	17.566	3.705	210,93	3.069	3.069	-
fev/2022	18.017	3.805	216,71	557	557	-
mar/2022	18.022	3.909	216,89	750	679	71
abr/2022	18.063	3.904	216,17	504	106	398
mai/2022	18.119	3.830	214,16	1.075	311	765
jun/2022	18.155	3.784	210,39	1.279	154	1.124
jul/2022	18.135	7.318	408,80	1.603	34	1.570
ago/2022	20.201	12.144	607,85	2.207	2.207	-
set/2022	20.654	12.474	607,52	804	804	-
out/2022	21.131	12.816	609,65	519	519	-
nov/2022	21.534	13.026	607,57	628	500	128
dez/2022	21.601	13.017	607,14	608	608	-

Nota: O valor do benefício médio também é informado pela fonte. Saldo remanescente representa a quantidade de famílias cadastradas em condições de receber o benefício, em fila de espera.

Fonte: Ministério da Cidadania – Sistema de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O novo programa já nasceu sob amarras: a extensão e o número de beneficiários estavam vinculados à disponibilidade orçamentária e financeira. Os cadastrados no CadÚnico não poderiam ser contemplados automaticamente ao atenderem os requisitos. Em novembro de 2021, o programa atendia 14,5 milhões de famílias com um benefício médio de R\$ 224,41. Ao final de dezembro havia 2,8 milhões de famílias em condições aguardando concessão.

Somente em janeiro de 2022, pela folga orçamentária viabilizada pela EC nº 113 (que elevou o teto de gastos e reduziu o pagamento de precatórios), foram concedidos benefícios a 3,1 milhões de famílias zerando a fila. Mas em maio já havia um milhão delas na fila de espera. Em agosto eram 2,2 milhões nessa condição.

A EC nº 123, de julho de 2022, determinou a elevação do benefício para R\$ 600, até o final do exercício e o atendimento a todas as famílias que estivessem na fila em condições de habilitação. A fila foi zerada em agosto. Isso determinou que a elevação do dispêndio mensal com o benefício de R\$ 3,2 bilhões em dezembro de 2021 para R\$ 13,0 bilhões em dezembro de 2022.

Vale ressaltar que em 2022 não houve pagamentos de benefício emergencial relacionado à Covid. A EC nº 123 criou benefícios especiais relacionados a um “estado de emergência decorrente da elevação extraordinária e imprevisível dos preços do petróleo, combustíveis e seus derivados e dos impactos sociais dela decorrentes”. Uma dessas previsões foi a elevação do valor pago a cada família do Auxílio Brasil de R\$ 400 para R\$ 600, os demais benefícios estão analisados na seção seguinte.

4.6. OS BENEFÍCIOS ESPECIAIS DA EC Nº 123

O benefício aos Transportadores Autônomos de Carga – TAC – e aos Taxistas foi operacionalizado pelo Ministério do Trabalho e da Previdência. Os documentos sobre os beneficiários⁸¹ indica que foram pagos até duas parcelas de R\$ 1.000. Para os TAC, a primeira parcela beneficiou 286 mil e a segunda 297 mil. Para os taxistas, os números foram 236 mil e 232 mil. A maioria dos beneficiários recebeu as duas parcelas.

O benefício do Vale Gás começou a ser pago em 2021 e foi operacionalizado pela CEF em conjunto com o Auxílio Brasil. Não foi encontrada relação centralizada de beneficiários, cada prefeitura disponibilizou a relação de famílias beneficiárias sob sua responsabilidade.

4.7. A COVID NO TRIÊNIO 2020 A 2022

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, foram 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 81,4 mil novos casos. Em maio, 23,4 mil mortes e 429 mil novos casos. Ao final do primeiro semestre, o Brasil totalizou 59,8 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 parte⁸².

Ao final de 2020, o país acumulou 195 mil mortes. Um resultado lamentável, fruto da total falta de políticas públicas que adotassem medidas profiláticas e não-farmacológicas de prevenção da doença (de higiene, isolamento e uso de máscaras).

Em 2021, o ritmo de vacinação foi lento. Até o final do primeiro semestre menos de um terço da população brasileira havia sido imunizado. Esse percentual não condiz com a tradição nacional e a estrutura do SUS de imunização. Isso foi determinado pelo atraso governamental na aquisição e fabricação de vacinas e pelas sucessivas campanhas de diversas autoridades desaconselhando essa imunização. Ao final desse biênio, o Brasil totalizou 619 mil mortes, o que representava 289,4 óbitos por 100 mil habitantes. Nesse mesmo período, o mundo contabilizava 69,1 mortes para cada mil habitantes, menos de um quarto⁸³.

A Tabela 25 apresenta a evolução de casos, óbitos e vacinação relacionados à Covid para o Brasil.

81 <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/assuntos/beneficio-caminhoneiro-tac/lista-nominal.xlsx/view>

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

83 Para os dados mundiais, Oxford University (<https://ourworldindata.org>).

TABELA 25
MORTES, CASOS E VACINAÇÃO PARA A COVID-19 NO BRASIL

milhares

Ano	Trimestre	Óbitos	Casos	Doses de vacinação - dados acumulados		
				1ª dose	2ª dose + dose única	reforço
2020	1	0,2	5,7			
	2	59,4	1.396,3			
	3	84,4	3.408,9			
	4	51,0	2.865,0			
	Soma	194,9	7.676,0	0	0	0
2021	1	126,6	5.072,8	17.620	5.092	
	2	196,6	5.808,4	73.569	26.269	
	3	78,7	2.869,9	146.605	91.454	883
	4	22,3	860,4	161.212	143.318	26.249
	Soma	424,1	14.611,5	161.212	143.318	26.249
2022	1	40,7	7.660,4	175.210	160.508	77.013
	2	11,7	2.410,1	179.025	167.326	100.530
	3	14,6	2.314,5	181.672	170.774	104.073
	4	7,8	1.658,8	182.534	172.609	107.626
	Soma	74,8	14.043,8	182.534	172.609	107.626
2020 a 2022	Total	693,9	36.331,3	182.534	172.609	107.626

Nota: Os dados relativos à vacinação são acumulados, assim a soma do ano corresponde ao valor do final do 4º trimestre.

Fonte: Para o Brasil, dados do Min. da Saúde (covid.saude.gov.br).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Somente a partir do 4º trimestre de 2021, quando a imunização ultrapassou a marca de metade dos brasileiros, a quantidade de óbitos caiu.

Em 2022, o surgimento de novas variantes fez explodir o número de novos casos, mas seja em função de as novas variantes serem menos mortais ou do avanço da vacinação, os óbitos caíram. Foram 40,7 mil no primeiro trimestre, 11,7 mil no segundo, 14,6 mil no terceiro e 7,8 mil no quarto.

Enquanto o Brasil totalizou 322 mortes por 100 mil habitantes, o mundo, 8,41. A edição da Análise da Seguridade Social em 2021 listou vários estudos que indicam que o Brasil poderia ter apresentado um número menor de mortos pela Covid.

Em suma, essas publicações apontam que as políticas públicas adotadas ignoram o dever de diminuir a velocidade de transmissão do vírus e assim a hospitalização, para evitar o colapso do SUS. Infelizmente, no Brasil e em outros países do mundo, o governo central e diversos governos regionais, menosprezavam 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 va-

riantes não raro havia a reinfeção – ou seja a contaminação sequer gerava uma imunidade. Foi também penoso em relação ao desnecessário sofrimento imposto à população, 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 Covid⁸⁴.

4.8. AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

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 n.º 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\$ 125,1 bilhões em 2019 para R\$ 120,1 bilhões. E em 2021, os valores executados, R\$ 127,3 bilhões, são pouco superiores aos valores nominais de 2019. Uma variação de 2%, muito inferior a inflação do período.

Em 2022, em função da folga fiscal determinada pela EC n.º 113, a Saúde recebeu mais recursos e a execução cresceu. Foram R\$ 144,9 bilhões, 13,8% acima dos valores de 2021. No entanto, as aplicações relativas à Covid foram reduzidas de R\$ 54,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões. Assim, o total de recursos à disposição das ASPS caiu de R\$ 181,9 bilhões em 2021 para R\$ 161,7 bilhões em 2022. Uma queda de 11,1%.

Nos primeiros dois anos da Covid, 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 26 apresenta os dados da execução da Saúde, computando os dados relativos ao Orçamento da Seguridade Social e do Regime Fiscal Extraordinário.

84 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.

TABELA 26

DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

Valores correntes, em R\$ milhões %

Áreas de atuação governamental	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2022/2021 (%)
Administração Geral	3.408	6.654	9.567	8.699	8.356	7.857	7.780	-1,0
Assistência aos Povos Indígenas	4	327	1.343	1.470	1.450	1.511	1.654	9,5
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	31.622	48.331	60.097	54.815	56.571	64.549	14,1
Atenção Básica	5.934	10.349	19.256	27.558	26.925	32.456	35.270	8,7
Saneamento Básico Rural	84	182	126	205	260	304	668	119,9
Saneamento Básico Urbano	656	861	458	689	313	240	637	166,0
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	6.063	12.999	13.944	15.150	15.413	16.990	10,2
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.995	5.475	8.507	7.668	8.184	12.050	47,2
Vigilância Sanitária	186	282	320	330	303	310	330	6,5
Outras programações	1.268	1.858	2.992	3.595	4.912	4.494	4.954	10,2
Soma	34.517	61.193	100.868	125.094	120.153	127.339	144.883	13,8
Investimentos nas diversas áreas	2.085	3.117	3.435	4.199	3.281	4.321	4.053	-6,2
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19					44.812	54.576	16.822	-69,2
Soma					164.964	181.915	161.705	-11,1

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte.

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\$ 54,6 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 referências para outros exercícios. Enfrentar a pandemia em 2021 exigiu muito mais do SUS do que em 2020. Em 2022, as despesas extraordinárias de R\$ 16,8 bilhões são integralmente vinculadas a créditos especiais de 2021 reabertos, que estão associados a aquisição de vacinas em sua maioria.

Outro debate que precisa ser feito está relacionado às emendas parlamentares. Elas significavam um excedente em relação à aplicação mínima de recursos determinada na Constituição. Desde o Teto de Gastos (EC nº 93) elas foram ganhando significado e passaram a compor os valores mínimos que precisam ser aplicados anualmente. Ocorre que a qualidade dessas emendas também foi-se degradando. Em 2022, elas totalizaram R\$ 14,9 bilhões (em 2019 eram R\$ 6,7 bilhões). E as emendas do chamado Orçamento Secreto foram R\$ 6,7 bilhões na média entre 2021 e 2022. Um valor considerável e para o que o Ministério da Saúde tem pouco ou nenhum controle sobre a sua programação e destinação. Na prática, o resultado da sua aplicação distorce os conceitos de universalidade e piora a qualidade de aplicação e a resolutividade do sistema.

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 ativo⁸⁵, 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”⁸⁶.

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.

Essas reduções não se devem a ganhos de produtividade. O que se vê na previdência social é o des-caso para com o direito do segurado, enormes filas de pedidos aguardando manifestações do INSS, ante uma redução do quadro de funcionários.

A Tabela 27 apresenta as despesas administrativas e operacionais desses serviços, exceto as despesas com benefícios. Para facilitar o acompanhamento da série histórica, no destaque foram subtraídas as despesas relacionadas com pessoal, vencimentos, auxílios e outros benefícios, que acabaram deslocados para outra estrutura administrativa. Assim, a resultante é um conjunto de outras despesas operacionais, importantes para a prestação dos serviços previdenciários.

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 contrapartida, as despesas com prestação de serviços de pessoas jurídicas e com requisição de pessoal, aumentaram sem que os problemas fundamentais do atendimento tenham sido equacionados.

Essa redução 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 mes-

85 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.

86 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.

mo tempo, as despesas de pessoal e com benefícios. A terceirização e a requisição, especialmente de militares, geraram inúmeras vantagens variadas, menos para os segurados, porque não equacionou a resolutividade da prestação de serviços.

TABELA 27

DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS

Áreas de atuação governamental ⁽¹⁾	Valores correntes, em R\$ milhões							%
	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	
Previdência Básica	520	862	1.084	1.098	172	177	49	-72,3
Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	352	566	537	582	552	467	747	60,0
Administração	1.975	3.588	4.683	3.760	3.777	3.814	3.914	2,6
Encargos especiais	282	361	609	154	93	496	880	77,4
Outras atividades	275	382	409	382	141	311	325	4,5
Total	3.404	5.759	7.322	5.976	4.735	5.265	5.915	12,3
Investimentos nas diversas áreas	72	156	25	30	25	30	19	-36,7
Total, exceto despesas deslocadas com a fusão de ministérios ⁽²⁾	1.115	1.710	1.954	2.043	1.772	2.217	2.350	6,0
Regime fiscal Especial Covid					19	40	0	

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, foi criada uma totalização onde estão 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.

Em Normatização, Qualidade, Fiscalização, Inteligência e Tecnologia de Informação estão as despesas com processamentos de dados, cadastro, modernização da tecnologia da informação, auditoria, previsão e monitoramento das contribuições previdenciárias. Nesse conjunto de programações, foram gastos em 2018 R\$ 559 milhões, valor inferior ao aplicado em 2016 e em 2017. Em 2019, foram R\$ 582 milhões. Em 2020, continuaram em queda e somaram R\$ 552 milhões, valor nominalmente inferior ao de 2006. E, em 2021, apenas R\$ 467 milhões. Em 2022, esses valores cresceram para R\$ 747 milhões. Nessa conta o maior aumento está relacionado ao pagamento de processamento de dados de benefícios, que passou de R\$ 358 milhões para R\$ 552 milhões.

Em seu conjunto, as despesas com ações e serviços de previdência social somaram em 2019 R\$ 5,9 bilhões. Em 2020, os valores caíram para R\$ 4,7 bilhão, em 2021, foram executados R\$ 5,3 bilhões. E em 2022, R\$ 5,9 bilhões, um montante nominalmente inferior ao de 2015.

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, que são o Seguro Desemprego e o abono salarial, e as demais ações do Fundo voltadas para a intermediação do emprego, qualificação profissional e desenvolvimento de diversas políticas na área do trabalho.

O FAT também financia os diversos sistemas de registro e controle do emprego, como a Relação Anual de Informações Sociais - RAIS, o Cadastro de Empregados e Desempregados - CAGED e a Pesquisa Mensal de Emprego – PME (hoje incorporada à PNAD-C).

O Seguro Desemprego garante a assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. Também é beneficiado, independentemente de qualquer vínculo anterior, o trabalhador resgatado de regime de trabalho forçado ou da condição análoga à de escravo. Nos períodos de defeso, quando o pescador ou marisqueiro estão impedidos de exercer sua profissão, também é concedido o benefício. Doravante, com a regulamentação da Emenda Constitucional n.º 72, de 2013, todos os trabalhadores domésticos passaram a fazer jus ao benefício.

Em momentos de crise de empregabilidade setorial ou territorial, há ainda uma bolsa de qualificação para auxiliar os trabalhadores na busca ou na preservação de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissionais. Os benefícios são concedidos, em sua maioria, em valores 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, que atualmente é pago de forma proporcional aos meses trabalhados. 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 demissões. Mas, desses apenas 6,16 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 3,2 milhões de requerimentos, com uma taxa de habilitação de 90%. Em 2022, houve 3,5 milhões de requerimentos, sendo aprovados 88% deles. O total de prestações pagas foram de 22,4 milhões e 24,0 milhões, respectivamente para 2021 e 2022.

Isso é resultado direto do crescente índice de informalidade e da situação de desemprego de longa duração. A legislação⁸⁷, seja pelo aumento da carência ou pela redução do número de prestações, não socorre a maior parte dos trabalhadores em situação de demissão involuntária.

Essas observações são comprovadas pelas despesas executadas nos últimos anos. Em 2015, essas despesas somaram R\$ 38,1 bilhões. Em 2019, foi inferior e somou R\$ 37,4 bilhões. Em 2020, o valor foi de R\$ 41,3 bilhões. Em 2021, caiu ainda mais para R\$ 36,2 bilhões. Em 2022, somou R\$ 42,1 bilhões⁸⁸. 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.

A Tabela 28 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 registrados⁸⁹. 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.

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 2022, ocorreu a integralidade dos pagamentos do abono relativos a 2021 e as despesas somaram R\$ 24,0 bilhões um valor pouco superior ao realizado em 2020 (último ano com pagamento integral). A diferença decorre da variação do salário mínimo.

87 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.

88 Ao contrário dos anos anteriores, os valores liquidados e pagos foram inferiores e somaram apenas R\$ 40,1 bilhões.

89 Dados da RAIS, somente para os trabalhadores que terminaram o ano de 2019 ativos.

TABELA 28**PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT
E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO**

Valores correntes, em R\$ milhões %

	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	2022/2021
Benefícios	11.378	29.204	48.180	54.912	60.554	46.387	66.121	42,5
Seguro-Desemprego	8.396	19.235	38.054	37.389	41.295	36.229	42.112	16,2
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						
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	9						
Abono Salarial	2.755	8.758	10.126	17.523	19.259	10.158	24.009	136,4
Outras Ações do FAT	543	551	506	468	378	231	277	19,9
Funcionamento de unidades descentralizadas	194	236	308	248	183	100	107	7,0
Manutenção do cadastro	92	58	99	179	149	107	142	32,7
Fiscalização, Empregabilidade e fomento ao trabalho	169	215	68	41	46	24	28	16,7
Outras despesas administrativas	88	42	31	0	0	0	0	-
Benefícios e outras ações do FAT	11.921	29.755	48.686	55.380	60.932	46.618	66.398	42,4

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.

Em Outras Ações do FAT, em 2020, foram aplicados R\$ 378 milhões, 21,9% 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. Em 2022, R\$ 277 milhões.

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\$ 24 milhões em 2021. E em 2022, esse valor foi de R\$ 28 milhões. 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. Em 2022, os investimentos cresceram em função da flexibilização do teto. 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\$ 1,1 bilhão. Em 2021, caíram para R\$ 721 milhões e em 2022, totalizaram R\$ 1,2 bilhão.

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, de 2020 a 2022, 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 pagas com recursos do Regime Fiscal Extraordinário, liberando recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para outros fins.

A Tabela 29 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão. Em 2015, essas ações somaram R\$ 11,7 bilhões. Entre 2018 e 2019, quando chegaram a R\$ 14,6 bilhões, na média. Em 2020, essas ações somaram R\$ 15,9 bilhões. Em 2021, uma nova queda para R\$ 15,1 bilhões e em 2022, R\$ 16,5 bilhões.

Em 2020, foram alocados para ações dos hospitais universitários R\$ 308 milhões do Regime Fiscal Extraordinário, sendo R\$ 318 milhões para atendimentos e R\$ 5 milhões para formação de recursos humanos. Em 2021, esses recursos subiram para R\$ 757 milhões. Em 2022, essa conta caiu para R\$ 139 milhões.

Em 2021, 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\$ 10,3 bilhões (e mais R\$ 313,2 milhões do Regime Fiscal Extraordinário). Em 2021, essas despesas ordinárias cresceram ligeiramente para R\$ 10,7 bilhões, acrescidas dos valores extraordinários de R\$ 757 milhões. Em 2022, elas receberam R\$ 12,0 bilhões (e mais R\$ 139 milhões Extraordinários).

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. Em 2022, os valores caíram para R\$ 3,6 bilhões. Além de um congelamento dos valores de referência transferidos por matrícula para estados e municípios houve uma política negligente em relação

a essa despesa e não faltaram denúncias sobre a precarização da alimentação escolar em um momento em que crescia o quantitativo de pessoas em situação de insegurança alimentar.

TABELA 29
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL
REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS

Especificação	Valores correntes, em R\$ milhões							%
	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022	
Assistência à Criança e ao Adolescente	33	89	46	144	-	-	10	
Ações de saneamento urbano	34	1.744	1.093	515	890	471	763	62,0
Alimentação do educando	1.227	3.039	3.771	3.980	4.338	3.822	3.605	-5,7
Hospitais de ensino e residência	983	2.673	6.620	9.780	10.559	10.710	12.031	12,3
Outras ações de seguridade social	177	39	125	92	73	87	92	5,7
Total Geral	2.454	7.584	11.655	14.511	15.860	15.090	16.501	9,4
Investimentos								
Assistência à Criança e ao Adolescente	9	53	27	126	-	-	-	
Hospitais de ensino e residência	45	113	178	170	198	243	406	67,1
Saneamento Básico Urbano	34	1.741	1.077	515	889	469	760	62,0
Outras Subfunções	17	8	2	32	-	9	6	-33,3
Total investimentos	105	1.915	1.284	843	1.087	721	1.172	62,6
Regime fiscal especial Covid								
Hospitais universitários					313	1.154	145	-87,4
Formação de recursos humanos					5	5	6	
Alimentação e nutrição					0	391	0	

Nota: Os valores relativos a investimentos estão incluídos na totalização e nas diversas programações a que fazem parte. Em Ações de saneamento estão programações relativas a saneamento urbano, em localidades com população superior a 50 mil habitantes. As ações de saneamento em pequenas localidades e em áreas rurais são realizadas pela Funasa, entidade do Ministério da Saúde.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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. Em 2021, caíram para R\$ 721 milhões. Em 2022, aumentaram para R\$ 1,1 bilhão, muito em função das emendas do orçamento secreto.

5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2022

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamento 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 diminuição da quantidade e no valor de benefícios concedidos e o conjunto das despesas previdenciárias. Também são apresentados os dados sobre o resultado do RGPS. Nesse aspecto a maior motivação é contribuir para a defesa da previdência.

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 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; que o Estado pode e deve intervir na realidade econômica para dinamizar o mercado de trabalho, formalizar ocupações, aumentar a remuneração e a participação desses rendimentos na renda nacional. Que há o direito à previdência social e pública, como instrumento substitutivo da capacidade laborativa. Nestas condições, desenvolvem-se melhores condições de a previdência arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores. Defendem, ainda, que é preciso aprofundar a inclusão de mais trabalhadores no sistema, elevar ainda mais o nível de formalização.

No Capítulo 3 ficou demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do déficit previdenciário. Isto aconteceu durante toda a década de 1990. Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos. E voltou a ocorrer neste último triênio, com a tramitação de duas propostas de reformas para cortar drasticamente os direitos previdenciários.

O Fórum Nacional da Previdência Social, em 2007, ocorreu quando o crescimento do emprego recuperava o RGPS, notadamente o subsistema urbano. Ficou demonstrado, mesmo quando tomadas isoladamente, que as contribuições previdenciárias possuíam a capacidade de cobrir as despesas com benefícios. Que os problemas financeiros e de exclusão haviam sido provocados pela precarização do mundo do trabalho, ocorrida na década de 1990. Reconheceu-se a condição superavitária da previdência urbana. Para o subsetor rural, a precarização do trabalho no campo, as sonegações, renúncias e imunidades fabricavam o chamado déficit. Foram afastados, assim, os inúmeros argumentos por mais reformas para suprimir ou diminuir direitos de natureza previdenciária. Sob um governo mais sensível aos debates do mundo do trabalho, ficou acordado que as contas previdenciárias deveriam ser divulgadas incluindo-se as renúncias e outros benefícios tributários que reduzem as receitas do sistema.

Na realidade pós 2015, reina a inação estatal, e com ela, a incapacidade de os agentes econômicos adotarem as medidas necessárias para a superação da crise, enquanto cresce a informalidade nas ocupações. Mesmo assim, as questões do trabalho, do emprego, das contribuições previdenciárias e do financiamento estatal não foram a tônica dos debates da proposta de reforma da previdência. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho.

Do ponto de vista financeiro, as receitas exclusivas do RGPS estão aviltadas por inúmeras razões. Desde 2014, o crescimento do desemprego, das renúncias, da sonegação e da inadimplência afetam de forma simultânea e negativa as contribuições previdenciárias. Vários desses fatores atuaram alternadamente, mas, desde 2015, atuaram em conjunto, em uma mesma direção, diminuindo a arrecadação.

Vale lembrar que, em 2007, a Seguridade Social perdeu uma significativa fonte de financiamento com o fim da CPMF⁹⁰. Somente da Previdência Social foram suprimidos R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano – o que correspondia ao dobro da contribuição rural. Assim, o subsistema rural perdeu dois terços de seu financiamento.

Parte desses números é repetida mensalmente nos relatórios da Previdência, do Tesouro Nacional e do Banco Central. Eles não consideram o efeito das renúncias e de outros fatores que afetam diretamente a arrecadação do sistema. E, partem do pressuposto de que as contas da previdência devem se limitar a suas contribuições específicas, desconhecem o seu modelo tripartite de financiamento e o papel do Estado e da Seguridade Social na composição das receitas e na garantia dos direitos relativos à Previdência Social.

A Tabela 30 apresenta os resultados da Previdência Social, conforme o principal quadro divulgado mensalmente pelo governo.

Os números da tabela mostram como, entre 2005 e 2010, um período que inclui a crise de 2007-2009, o saldo negativo caiu, em relação ao PIB, de - 1,7% para -1,1%. E a capacidade de a Previdência Social pagar todos os benefícios com, exclusivamente, as contribuições previdenciárias subiu de 74,3%

90 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 0,1% 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.

para 83,2%. Mesmo com a crise, o Tesouro, através dos próprios recursos da Seguridade Social nunca foi chamado a alocar a sua terça parte do financiamento. Entre 2012 e 2014, no auge da formalização do emprego, da recuperação do poder de compra do salário mínimo e de aumento dos salários, a necessidade de aportes financeiros da Seguridade ficou constante em 0,7% do PIB, isso significava também que 90% dos benefícios de aposentadoria e pensões para dezenas de milhões de trabalhadores e seus dependentes era custeado com as receitas exclusivas do RGPS.

TABELA 30

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	2015	2019	2020	2021	2022
Receitas	108.434	211.968	282.835	352.553	413.331	404.772	462.244	535.710
Despesas	146.010	254.859	316.589	436.087	626.510	663.904	709.583	796.977
Saldo	-37.576	-42.890	-33.754	-83.534	-213.179	-259.132	-247.338	-261.267
Saldo % PIB	-1,7	-1,1	-0,7	-1,4	-2,9	-3,4	-2,8	-2,6
Média de todos os exercícios	-1,8							
% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade	25,7	16,8	10,7	19,2	34,0	39,0	34,9	32,8
Média de todos os exercícios	23,9							
Juros nominais pagos pelo governo federal	129,0	124,5	147,3	397,2	310,1	266,7	407,3	503,2
em % PIB	5,9	3,2	3,1	6,6	4,2	3,5	4,6	5,1
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; RFB para as renúncias; BCB, para os juros

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Menos de 1% do PIB é um diminuto investimento da sociedade brasileira no maior programa de distribuição de renda do país, responsável pelo sustento de milhões de famílias. Um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais; capaz de fazer girar a economia de milhares de municípios; com um grande efeito multiplicador na economia e que devolve aos cofres públicos, sob a forma dos mais diversos impostos, uma parcela significativa desse investimento.

Essa situação 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 informalidade. Os que defenderam a reforma da previdência agem como se não fosse possível promover um novo ciclo de emprego, de distribuição de renda ou de redução de desigualdades. Essa referência toma como futuro um cenário onde o conjunto dos trabalhadores e a sociedade estejam fadados ao desemprego e as iniquidades sociais.

Nesse triênio, o aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência, pelos critérios expostos na tabela, ou seja, as despesas com benefícios que ultrapassaram as receitas de contribuições previdenciárias, ficaram estáveis em 2,8% do PIB e representaram 66% do financiamento. O valor nominal cresceu, mas o seu significado econômico não.

O que diferencia os resultados entre esses triênios 2012-2014 e 2017-2019? Entre eles, há uma grande crise em que o PIB perdeu 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 relacionada 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 diminuição do valor dos benefícios. Essa diminuição em função da reforma da previdência decorre da redução direta do valor de benefícios concedidos como a aposentadoria por incapacidade (antes por invalidez), que passou a ser proporcional ao tempo de contribuição⁹¹, e a diminuições dos valores das pensões; há 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 das 20% menores contribuições. O resultado é a redução dos valores de benefícios que estão sendo achatados 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 em que os períodos de transição vão se esgotando.

As despesas com benefícios previdenciários em 2020 cresceram 6%, de R\$ 627 bilhões para R\$ 664 bilhões, e em 2021, aumentou 6,9%, para R\$ 710 bilhões. Em 2022, as despesas totalizaram R\$ 797 bilhões, esse crescimento pode ser creditado à inflação, que determinou a variação do salário mínimo e uma diminuição da fila de espera pelos benefícios. Em todos esses exercícios, 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 dos benefícios. Das mesmas razões, no biênio, houve redução do valor do benefício médio real que foi concedido. E, não deve ser relegado o efeito das mortes prematuras de idosos beneficiários, em função da Covid, sobre as contas da previdência, como mostrado na Tabela 30. A Tabela 31 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e a integralização das perdas com a desoneração da folha.

91 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.

TABELA 31**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	2019	2020	2021	2022
Receitas	128.887	229.831	400.301	394.702	460.177	454.954	516.427	598.134
Previdenciárias	108.434	211.968	350.978	352.553	413.331	404.772	462.244	535.710
Compensações pela desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd
CPMF ¹	7.663							
Renúncias, exceto desoneração da folha ²	12.789	17.863	35.849	39.869	46.846	50.182	54.182	62.424
Despesas	146.010	254.859	394.201	436.087	626.510	663.904	709.583	796.977
Benefícios	141.922	239.075	373.541	415.096	586.642	621.045	657.926	736.244
Sentenças	4.088	14.458	18.703	19.237	36.509	39.734	49.361	55.891
Compensação previdenciária		1.325	1.958	1.753	3.360	3.126	2.296	4.842
Saldo Encontrado	-17.124	-25.027	6.100	-41.385	-166.333	-208.950	-193.156	-198.843
Saldo % PIB	-0,79	-0,64	0,11	-0,69	-2,25	-2,75	-2,17	-2,01
Valor médio do saldo (% PIB)	-1,14							
Saldo sobre total de despesas (%)	-11,73	-9,82	1,55	-9,49	-26,55	-31,47	-27,22	-24,95
Valor médio do saldo (% despesas)	-14,52							

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 pela RFB.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, para receitas, despesas; Demonstrativo de Gastos Tributários - RFB, para as renúncias; 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, a 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 31 mostra, ainda que políticas públicas em defesa do emprego e da renda do trabalho asseguraram, ao mesmo tempo, cidadania, distribuição de renda e ainda equacionaram as contas da Previdência Social. É o que apontam os dados a partir de 2015: uma economia muito mais fraca, a retração do emprego e o aumento das renúncias reverteram a necessidade de financiamento do RGPS.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena e absorvível em função dos resultados positivos em relação à distribuição de renda e da garantia que se concede ao direito constitucional à previdência. Compensando-se as renúncias, como mostrou a Tabela 31, de 2005 a 2022, em uma média que pondera todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é de 14,5%. 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 IPEA⁹², 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 Social.

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 1.093 (Lei nº 14.360, de 2022), alterando a Lei nº 8.212, de 1991, para suprimir a compensação para o Fundo do RGPS, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração da folha – isto reduz a arrecadação previdenciária no respectivo valor da compensação (R\$ 7,3 bilhões em 2021) – e determina que para fins de aferição do equilíbrio financeiro do regime, as renúncias previdenciárias em adição 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 significa todas as informações sobre receitas e despesas que incluem a apreciação sobre o saldo financeiro (receitas e despesas). 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.

A seção seguinte apresenta os dados iniciais do resultado da reforma sobre as contas de despesas da previdência social.

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

5.1. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA DESCONSTRÓI O DIREITO PREVIDENCIÁRIO

A reforma da previdência (EC nº 103, de 2019) completou três anos e ainda opera regras de transição, mitigando os seus efeitos mais perversos. O acompanhamento dos dados referentes à concessão de benefícios ajuda 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.

A Tabela 32 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 em muita a carência contributiva, a exigência de idade e novas regras que diminuíram em muito o valor dos benefícios.

TABELA 32
BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

	Média 2014 a 2018	2019	2020	2021	2022	% 2022/2019
BENEFÍCIOS DO RGPS	4.557	4.896	4.398	4.350	4.597	-6,1
Previdenciários	4.324	4.666	4.299	4.171	4.409	-5,5
Aposentadorias	1.248	1.386	1.061	1.120	1.328	-4,2
Idade	674	710	626	747	855	20,4
Invalidez	184	256	108	109	168	-34,1
Tempo de Contribuição	390	421	327	264	305	-27,6
Pensões por Morte	396	409	398	570	481	17,5
Auxílios	2.058	2.259	2.289	1.864	1.981	-12,3
Doença	2.022	2.222	2.267	1.841	1.942	-12,6
Salário-Maternidade	621	611	550	617	619	1,2

Nota: 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

A tabela permite comparar a quantidade de benefícios concedidos entre 2014 e 2022, para diversos benefícios. Ressaltamos que a quantidade de benefícios concedidos em 2022 também corresponde a pleitos realizados em 2020 e 2021, que ficaram estocados na fila de benefícios.

O primeiro dado que merece análise é a grande redução na concessão de 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 “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 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 da 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, foram 421 mil, caindo para 327 mil em 2020 e 264 mil em 2021. Em 2022, foram 305 mil, um volume muito inferior à média 2014-2018, comparado aos valores de 2019 e até aos de 2020.

Também chama a atenção a redução dos auxílios doença, em plena pandemia. Em 2021, que foi o 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 que, em função da reforma, com valores reduzidos em relação ao salário de contribuição do segurado ou do valor da aposentadoria que ele recebia.

A redução do valor das novas aposentadorias é outra consequência da reforma. A Tabela 33 apresenta os valores de benefícios concedidos antes e posteriormente à reforma. As reduções são grandes.

TABELA 33

VALORES MÉDIOS DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS

	Média 2014 a 2018	2019	2020	2021	2022	% 2022/2019
BENEFÍCIOS DO RGPS	1.827	1.864	1.638	1.702	1.687	-9,5
Previdenciários	1.817	1.856	1.633	1.695	1.679	-9,5
Aposentadorias	2.014	2.022	1.953	1.774	1.740	-14,0
Idade	1.456	1.509	1.515	1.503	1.468	-2,7
Invalidez	1.866	1.888	1.686	1.493	1.475	-21,9
Tempo de Contribuição	3.044	2.982	2.872	2.668	2.668	-10,5

Nota: Valores constantes (INPC-dez/2022. Em destaque as variações relativas à aposentadoria por tempo de contribuição e por invalidez

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Como regra geral para o cálculo dos benefícios, passou a ser ponderada a integralidade das contribuições, afastado o descarte das 20% menores, e há exigência de 40 anos de contribuição para alcançar o benefício correspondente aos salários de contribuição. Essas regras reduziram os benefícios de forma desproporcional. E essa diferença crescerá quando encerrar o período de transição.

Houve redução de 9,5%, em média, no valor de todos os benefícios previdenciários e de 14% do valor das aposentadorias, sendo que, em relação a aposentadoria por invalidez, a queda foi de 21,9%. Para

esses benefícios prevalece o piso de um salário mínimo. 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 34 apresenta esses dados.

TABELA 34
VALORES DOS BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EXCEDENTES AO PISO

	2019	2020	2021	2022	% 2022/2019
BENEFÍCIOS DO RGPS	652	426	490	467	-28,4
Previdenciários	644	421	483	459	-28,7
Aposentadorias	810	741	562	520	-35,8
Idade	297	303	291	248	-16,5
Invalidez	676	474	281	255	-62,2
Tempo de Contribuição	1.770	1.660	1.456	1.448	-18,2

Nota: Para cada período, foi considerado o valor do respectivo salário mínimo. Valores constantes (INPC-dez/2022). Em destaque as variações relativas à aposentadoria por tempo de contribuição.

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 homens. Essa diferença, em desfavor das mulheres, sempre existiu, em muito refletindo as disparidades sociais e de gênero do mercado de trabalho.

Antes da reforma, entre 2014 e 2018, a diferença para a aposentadoria por tempo de contribuição era de 85,4%. Em 2019, foi de 83,5%. Depois da reforma, caiu para 78% na média entre 2020 e 2022. Para a aposentadoria por idade, esses valores eram de 87,1% e 85,2% e depois da reforma, 74%. 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 pagamento.

As contas do subsistema urbano foram beneficiadas pelo processo de geração de empregos formais e do aumento das remunerações que ocorreram entre 2000 e 2015. Pelas mesmas razões, essas contas foram prejudicadas pelas crises que se sucederam até 2020. Entre 2021 e 2022, mesmo com a pequena recuperação do mercado de trabalho, as contas voltaram a melhorar.

Esses e outros dados podem ser acompanhados na Tabela 35.

TABELA 35
RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,
DO SUBSISTEMA URBANO

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2014	2015	2016	2019	2020	2021	2022
Receitas⁽¹⁾	115.728	222.332	375.518	379.399	386.181	442.760	434.260	493.466	576.144
Total das receitas previdenciárias	105.086	207.154	344.307	345.471	350.217	404.960	396.173	451.886	526.647
Previdenciárias	105.086	207.154	330.833	343.191	350.217	404.960	396.173	451.886	526.647
Compensações pela desoneração não repassadas			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd
Renúncias	10.642	15.178	31.210	33.928	35.964	37.801	38.087	41.580	49.497
Simples		8.809	19.535	22.495	23.766	22.227	22.575	23.786	28.316
Filantrópicas	-	6.368	10.428	9.755	10.236	12.218	11.525	12.144	14.456
Outras	10.642	0	1.247	1.679	1.962	3.356	3.987	5.650	6.726
Despesas	118.626	198.770	305.499	338.046	396.561	496.443	529.173	564.042	633.733
Benefícios	118.626	197.444	303.541	336.293	394.222	493.083	526.047	561.746	628.891
Compensações previdenciárias	-	1.325	1.958	1.753	2.339	3.360	3.126	2.296	4.842
Saldo Encontrado	-2.898	23.562	70.019	41.353	-10.380	-53.683	-94.913	-70.576	-57.588
Receitas % PIB	5,33	5,72	6,50	6,33	6,16	5,99	5,71	5,55	5,81
Despesas % PIB	5,47	5,12	5,29	5,64	6,33	6,72	6,95	6,34	6,39
Saldo % PIB	-0,13	0,61	1,21	0,69	-0,17	-0,73	-1,25	-0,79	-0,58

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 Lei nº 14.360, de 2022.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria Especial do Trabalho e da Previdência, para receitas, despesas. RFB, para renúncias.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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. A partir de 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano diminuiu. Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas com benefícios do setor urbano, de R\$ 399 bilhões, ultrapassaram o valor dessas contribuições, de R\$ 350 bilhões, ou R\$ 386 bilhões, considerando as renúncias. O saldo foi negativo de R\$ 10,3 bilhões. O primeiro desde 2008. Em 2020, com a crise da pandemia, a necessidade de cobertura foi para R\$ 95 bilhões, e com a queda do PIB, passou a representar -1,25%. Em 2021, com um aumento da arrecadação de 13% e de despesas de 6,5% da previdência apresentou melhores resultados fiscais, 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\$ 493 bilhões e as despesas de R\$ 564 bilhões, gerando um saldo de R\$ 71 bilhões. Em 2022, as receitas somaram R\$ 576 bilhões e as despesas R\$ 634 bilhões. O saldo negativo diminuiu para R\$ 58 bilhões, bem inferior ao de 2020.

Mas, há uma omissão em todo esse debate, caracterizada pelo fato de as condições de trabalho em nosso país colocá-lo como um dos recordistas dos acidentes e agravos decorrentes do trabalho em todo o mundo. Pelos dados da OIT⁹³, 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; França, 0,8; Alemanha, 1,4; Portugal 0,6; Japão, 0,5.

Os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. E, portanto, podem ser muito maiores. Dados do Boletim de Pessoal e Serviço, indicam que, em dezembro de 2022, havia em atividade 7.622 auditores-fiscais da RFB, em dezembro de 2010, esse número era de 12.235. Esse quadro de pessoal é muito inferior ao demandado pelo tamanho, diversidade e complexidade da economia nacional e mais ainda se considerarmos a extensão territorial do país.

Se levarmos em consideração que os créditos tributários prescrevem em apenas cinco anos, as dificuldades da fiscalização criam um ambiente propício e vantajoso para sonegadores e fraudadores do fisco e da previdência.

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 ex-

93 llostat.org; com. Para cada país, os dados mais atuais.

portador, 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 2,5% para 1,7%. Para os fazendeiros (PF), a alíquota foi equiparada ao que paga uma família que trabalha em regime de economia familiar, 1,2%.

Enquanto aprovava uma reforma para acabar com os direitos previdenciários do trabalhador rural, sob a alegação de incapacidade financeira do sistema, o governo reduziu as alíquotas das contribuições previdenciárias das maiores empresas rurais. Essa modificação se deu na mesma lei que decidiu pelo parcelamento das dívidas previdenciárias desse setor. Além de um enorme perdão de juros e multas, a base do governo reduziu a tributação do segmento.

Com a imunidade do agronegócio exportador e os baixos níveis de efetividade da tributação sobre a comercialização da produção rural, não é de se estranhar que o subsistema rural demande cobertura financeira.

Ressalte-se que, ainda assim, o benefício rural tem natureza previdenciária. Não é assistencial. É contributivo. A figura do segurado especial, criada pelo constituinte, atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas, uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

Ao estabelecer contribuições sobre a comercialização da produção, o modelo é adequado a uma renda baseada em safras, colheitas e comercialização que tem aspectos continuados e sazonais. Essa adequação à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados respeita a justiça tributária e o preceito constitucional de equidade na forma de participação no custeio.

Esse desequilíbrio encontrado no subsistema rural hoje tem boa parte coberta pelo regime geral de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo e é financiado pela mesma pluralidade de fontes da Seguridade Social.

Assim, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras recaem sobre o adquirente da produção rural, é o caso da grande maioria dos segurados, os beneficiários estão inscritos como segurados e comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

Para esse subsistema, as renúncias relacionadas pela RFB referem-se tão somente às relativas à imunidade do setor exportador. O fato de a contribuição sobre a produção rural resultar inferior ao devido pela contribuição sobre a folha não é considerado renúncia, mas somente um critério substitutivo de contribuição.

A Tabela 36 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

TABELA 36

EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS DO SUBSISTEMA RURAL

	Valores correntes, em R\$ milhões						
	2005	2010	2015	2019	2020	2021	2022
Receitas	13.158	7.500	13.022	17.417	20.694	22.961	21.989
Previdenciárias	3.348	4.814	7.081	8.372	8.600	10.358	9.063
CPMF	7.663						
Renúncias	2.147	2.685	5.941	9.046	12.095	12.603	12.926
Despesas	27.384	56.089	98.041	130.068	134.732	145.541	163.244
Saldo Encontrado	-14.226	-48.590	-85.019	-112.650	-114.037	-122.580	-141.255
Receitas, % PIB	0,61	0,19	0,22	0,24	0,27	0,26	0,22
Despesas, % do PIB	1,26	1,44	1,64	1,76	1,77	1,64	1,65
Saldo, % do PIB	-0,66	-1,25	-1,42	-1,52	-1,50	-1,38	-1,42

Nota: a CPMF foi extinta em 2007.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social – Secretaria de Previdência. Para renúncias, Boletins da RFB Gastos tributários de bases efetivas.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 36 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 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 anos o grande desafio de acompanhar as ações da Seguridade Social em um grande processo de desmonte de suas políticas, ações, programas e em seu conjunto de benefícios. Um desmonte que sequer foi interrompido no período que compreendeu os dois anos mais agudos da pandemia, em meio a crises sanitária e social, em que se exigia assegurar direitos e serviços relativos à Saúde, Previdência e Assistência Social.

Esse desmonte, determinado pelas regras do Teto de Gastos, impôs uma grande desestruturação dos mais diversos serviços públicos, dos mais básicos direitos e do acesso aos diversos benefícios, e foi viabilizado pelas políticas de governo que implementaram projetos nessa direção.

É verdade que, seja em função da pandemia em 2020 e 2021 ou do período eleitoral em 2022, os orçamentos públicos ganharam centenas de bilhões em recursos acima do teto de gastos. Mas esses recursos extras sempre foram entendidos como extraordinários, que não se incorporam, nem foram utilizados para recompor as mais diversas políticas que orientam direitos, ações e programas vinculados à Seguridade Social. Prevaleceram medidas de austeridade fiscal, o desmonte, a construção de estado mínimo, a redução de direitos.

A Saúde enfrentou diversos desmontes. Na Atenção Básica, o Mais Médicos não foi substituído por nenhum outro programa que garantisse a cobertura nos menores municípios, nas áreas mais distantes, nos distritos indígenas e mesmo nas áreas mais pobres das grandes cidades. A distribuição de remédio pela Farmácia Popular foi encerrada. Na Atenção Especializada, o subfinanciamento construiu uma grande fila de espera por exames especiais e por cirurgias consideradas eletivas, nem mesmo os tratamentos oncológicos foram realizados no prazo legal, para a agonia dos que deles necessitavam. As regras relativas a transferências de recursos para estados e municípios foram alteradas para facilitar remessas orçamentárias sem critérios, sem transparências e até uma nova modalidade foi criada onde sequer há prestação de contas dos valores junto ao Tribunal de Contas da União.

Na Assistência Social, o desmonte envolveu o fim da busca ativa que era promovida pelas prefeituras, um desmonte da rede SUAS, com redução dos valores relativos aos atendimentos mais especializados, onde se buscava abertamente incluir redes privadas (especialmente as filantrópicas, associadas a igrejas) em substituição às unidades públicas. Até mesmo as informações contidas no CadÚnico, esse importante instrumento de acompanhamento para deferimento dos diversos benefícios assistenciais

como também para articulação das mais diversas políticas. Outro instrumento muito utilizado foi a postergação na concessão de benefícios às pessoas que possuíam direito protegido em lei.

Benefícios e programas da previdência social foram precarizados. Além da reforma da previdência que ampliou exigências e carência e diminuiu o valor de todos os benefícios, o governo desestruturou os serviços presenciais, inclusive a perícia médica. A paralisação desses serviços impossibilitou o acesso aos benefícios acidentários e às pessoas com deficiência aos benefícios da LOAS. Em abril de 2023, o TCU decidiu que o INSS feriu a Lei, porque já era possível realizar perícias pelo teleatendimento desde o início da pandemia. A ação foi proposta pelo CNJ porque essa inação obrigou a judicialização por parte de segurados e de pessoas com deficiência para buscar legítimos direitos e aumentando os custos para o governo federal, já que o processo judicial é muito mais caro do que o administrativo, inclusive pela perícia judicial.

Em outras áreas cobertas com recursos da Seguridade também podem ser encontradas evidências desse processo de desmonte das políticas. Na merenda escolar, financiada com contribuições sociais, há cerca de 40 milhões de estudantes das redes públicas de ensino beneficiados com a alimentação escolar. Os valores são repassados de acordo com o nível escolar, duração da jornada diária e localização da escola e ficaram congelados por seis longos anos. Desnecessário apontar os efeitos dos altos índices da inflação de alimentos sobre a qualidade e quantidade da merenda disponibilizada aos alunos e do encargo extra que recaiu para estados e municípios.

A matriz dessas políticas de desmonte foi intensificada a partir da instituição do Teto de Gastos. Mas é preciso ressaltar que mudanças nas mais diversas políticas na mesma direção da diminuição de direitos foram adotadas mesmo quando o Teto de gastos não o exigia.

Em 2020 e 2021, alterações constitucionais foram aprovadas ao final de cada exercício para ampliar as despesas orçamentárias dos anos que se seguiriam. Foi o que garantiu em 2021 e 2022, leis orçamentárias acima dos valores previstos para o teto de gastos. Naturalmente, não se pode deixar de ressaltar que as regras do teto de gastos demonstraram-se inviabilizadas ao longo das discussões das respectivas propostas orçamentárias. O orçamento necessário para atender aos mais diversos interesses não cabia mais nos limites determinados pela EC 95.

O teto de gastos foi muito útil e oportuno para acelerar privatizações, reduzir o alcance e o nível de gastos das mais diversas políticas públicas, determinou a aprovação de uma reforma da previdência que cortou inúmeros direitos, seja pela redução do valor dos benefícios seja pelo estabelecimento de exigências que a cada dia se demonstram incompatíveis com a realidade do mercado de trabalho. Ao longo desse período, foram adotadas 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; desregulamentar direitos e benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas.

Mas as regras draconianas do teto começaram a inviabilizar outros interesses. Subsídios agrícolas, investimentos públicos, pagamentos de precatórios, entre outras despesas que estavam submetidas ao teto, foram comprimidos.

A execução do orçamento em 2022 foi viabilizada pelas mudanças nas regras do teto, que reduziram os pagamentos de precatórios no exercício e permitiram responder a demandas pelo enfrentamento à pobreza, pela ampliação dos gastos em saúde, em educação, em investimentos de infraestrutura. Nessa direção, imperaram interesses de um ano eleitoral, do governo e do parlamento, em um cenário muito polarizado, em que a economia, normalmente o componente definidor desse resultado, não demonstrava ter superado os seus problemas, seja os surgidos em decorrência da pandemia, sejam os pré-existentes a 2020.

O cenário econômico piorava, porque desde março de 2021, o Banco Central praticava uma política monetária cada vez mais restritiva. Os juros foram elevados de 2% para 9,25%, em dezembro de 2021, e para 13,75%, em dezembro de 2022. Os bancos públicos foram descapitalizados por determinações de devolução antecipada de centenas de bilhões de reais ao Tesouro, concedidos entre 2008 e 2015. Essas medidas restringiram o crédito e elevaram os níveis de endividamento das famílias e das empresas.

A alta dos juros passou a representar um recorde de juros reais (quando descontada a previsão de inflação para os próximos doze meses), que impactou profundamente os orçamentos do setor público. Em 2022, somente a conta desses juros nominais totalizou R\$ 586 bilhões, bem acima dos valores de 2021 (R\$ 448 bilhões) e muito acima do que foram esses encargos na média entre 2018 e 2020 (R\$ 253 bilhões). Nesse triênio houve a incorporação de mais um trilhão de encargos à dívida pública, pressionando os orçamentos e alimentando discursos e políticas de cortes de direitos e dos mais diversos programas orçamentários para garantia de seu pagamento.

Juros reais recordes deterioraram a economia, as empresas passam a apostar em rendimentos financeiros ao invés dos investimentos em produção de bens e serviços. O custo de oportunidade fica muito alto e praticamente restrito a setores monopolistas e muito lucrativos.

Resultado da política de juros e da política econômica adotada pelo governo, o Brasil figurou entre os países em desenvolvimento que menos cresceram em 2022. E entre 191 países de maior relevância, o crescimento acumulado do PIB brasileiro de 2020 a 2022 foi menor que o de outras 96 nações. Entre os maiores países emergentes, o PIB do país ficou abaixo, por exemplo, de Turquia (19,8%), China (14,2%) e Índia (9,7%). E, na América Latina, perdeu para Colômbia (10,7%), Costa Rica (7,6%), Chile (7,4%) e Argentina (4,6%).

O resultado para o mercado de trabalho foi ruim. Houve aumento da ocupação (+6,7 milhões), inclusive no emprego formal (+3 milhões), mas com uma redução do rendimento médio real habitual. No conjunto de todas as formas de ocupação, essa renda em 2022 foi de R\$ 2.621, menor do que o de 2021 (R\$ 2.658) e muito inferior ao valor da média de 2014 a 2020 (R\$ 2.729).

Para trabalhador empregado do setor privado com carteira, o valor em 2022 foi de R\$ 2.590, o menor valor da série desde 2013 (R\$ 2.621). Para os trabalhadores que operam por conta própria com CNPJ, os valores de 2022 (R\$ 3.642), foram inferiores à média de 2015 (início dessa apuração) a 2019 (R\$ 3.883).

Nesse cenário, a economia não conseguiria enfrentar o aumento da pobreza e da fome, que retrocedeu a padrões de 2004, porque além da queda no valor real da remuneração, o ano foi pautado por uma elevação dos preços de alimentos e combustíveis muito acima da inflação. Um dado importante relacionado a essa afirmação foi divulgado em 2023. Ele aponta que em 2022, o Brasil apresentou o maior nível de consumo de lenha residencial em 13 anos, uma elevação acompanhada pela redução do consumo do gás de cozinha. Esse consumo é de 24% desde que o país adotou a paridade de preços internacionais para referenciar o preço de combustíveis, tornando também o GLP inacessível para as famílias mais pobres.

Foi exatamente nesse contexto de um ano eleitoral que o orçamento para 2022 foi remodelado, primeiro pela EC 113, que permitiu R\$ 124 bilhões de elevação de despesas, depois pela EC nº 123, que concedeu novos benefícios ao Auxílio Brasil, caminhoneiros, taxistas e elevou o valor do auxílio gás, totalizando mais R\$ 35 bilhões em acréscimos.

O ano de 2023 pode marcar uma grande virada.

Após o segundo turno das eleições de 2022, o governo eleito e o parlamento passaram a discutir como reverter a situação caótica que o teto de gastos impunha sobre as despesas e o quanto ele inviabiliza o país de buscar soluções para os diversos problemas nacionais.

Essas discussões culminaram na aprovação da EC nº 126, chamada Emenda da Transição, que criou condições para a supressão do teto de gastos do texto constitucional e permitiu ao orçamento de 2023 uma expansão de R\$ 180 bilhões acima do teto de 2022, com aumentos direcionados para o novo Bolsa Família, Saúde, Educação, C&T, investimentos, entre outros.

Esse cenário abre o horizonte para todo um reordenamento de políticas públicas, que já permitiu no âmbito da Seguridade Social, o retorno ampliado do Mais Médicos, do Farmácia Popular, da assistência odontológica e a alocação de bilhões de reais para a Atenção Especializada, voltada diretamente para a expansão das cirurgias eletivas, somente na Saúde. O Bolsa Família é maior em quantitativo de beneficiários e de valores distribuídos; a merenda escolar foi reajustada e a aquisição de alimentos da agricultura familiar retomada. O governo reajustou a remuneração dos servidores, congelada há quatro anos e determinou novas contratações inclusive para as áreas de fiscalização e controle, melhorando as condições de trabalho e a capacidade de intervenção nos mais diversos serviços públicos. O Brasil retoma as conferências nacionais tão importantes para a definição das prioridades das áreas de atuação governamental.

No segundo semestre deste ano, será discutido o Plano Plurianual de Investimentos – PPA, que detalha e estabelece diretrizes e metas para todas as políticas e programas do governo federal. O resultado que se espera é o da reversão da supremacia das políticas de ajuste, que o país possa implementar projetos para avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

Em 2023, o cenário internacional estará menos promissor, assim retirar o país das crises econômica e social não será fácil. 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. O país de um estado mais ativo, mais capaz na construção desse futuro melhor.

A Análise da Seguridade Social sempre buscou aglutinar um conjunto amplo de informações e avaliações para ajudar na construção dessa agenda, de pensamentos e de políticas públicas para superação dos problemas especialmente nos campos da Saúde, da Previdência, da 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 causados pelas reformas trabalhista e da previdência.

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 mais justa e solidária e de um projeto de desenvolvimento para o país.

ANEXO DE DADOS

ANEXO I: RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Receita de contribuições sociais	277.045	299.387	340.548	362.411	378.565	441.327	509.274	587.648	648.406	683.762	675.891	689.444	753.661	792.241	804.513	774.513	933.907	1.058.290
Receita Previdenciária ⁽¹⁾	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.988	245.892	288.116	327.180	364.452	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244	535.710
Arrecadação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.988	245.892	288.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	462.244	535.710
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	526.647
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	9.063
Compensações não repassadas ⁽²⁾								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.697	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	276.748
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	158.497
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	80.009
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	7.326
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	22.782	38.033
Recursos Próprios da Assistência Social	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231	222	159	223	222	287	189
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	5.442
Recursos Próprios do MS	983	1.460	2.035	2.588	2.803	2.990	3.599	3.720	4.110	4.710	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	1.220	1.320	1.601
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	15.742	27.417
Recursos Próprios dos HU	106	124	117	106	66	80	104	116	192	220	301	147	106	179	214	179	225	199
Parcela dos Royalties para a Saúde												11	30	91	340	541	1.129	2.206
Recursos próprios da Seguridade					0	-1	1	-10	14	2	76	86	130	60	76	69	67	69
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	953	773	937	998	830	829	910
da Previdência Complementar	0	-0	0	0	0	25	41	43	47	49	53	39	41	48	47	50	55	57
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	914	732	890	951	780	774	854
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁴⁾	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.762	1.835	2.226	1.976	2.047	2.029	2.225	2.068	1.747	2.182
Receitas da Seguridade Social	289.317	311.959	354.543	377.221	393.813	457.468	527.514	608.287	665.607	704.648	698.970	719.055	780.827	821.016	831.308	795.826	958.436	1.098.505
Regime fiscal especial Covid (EC 106)																385.207	131.834	24.326

ANEXO II: DESPESAS E SALDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
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	796.977	
Previdenciários urbanos	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047	561.746	628.891	
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	163.244	
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	4.842	
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	58.502	61.643	66.157	77.392	
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	25.480	27.056	28.101	34.388	
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	33.022	34.587	37.056	43.004	
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	18.881	25.288	113.029	
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	2.225	2.068	1.747	2.182	
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	120.153	127.339	144.883	
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	6.201	4.734	4.727	7.223	
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	4.735	5.265	5.915	
8. Outras ações da seguridade social	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.860	15.090	16.501	
9. Benefícios FAT	11.378	14.910	17.956	20.693	27.136	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	60.554	46.387	66.121	
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468	378	231	277	
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	927.013	952.910	1.001.813	1.230.499	
Resultado da Seguridade Social	72.139	60.985	70.204	68.287	36.288	57.065	78.779	98.210	92.945	74.622	18.013	-54.655	-56.683	-53.275	-95.705	-157.083	-43.377	-131.994	
Resultado da Seguridade Social, média de 2005 a 2022	7.487																		

Continua...

Continuação.

DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Regime Regime extraordinário Fiscal																			
Benefícios emergenciais																295.233	74.150	0	
Outros benefícios especiais ⁽⁸⁾																	300	7.215	
Emergência em saúde pública																44.812	54.576	16.822	
Benefícios manutenção emprego																41.547	0	0	
Despesas emergenciais de previdência social																19	40	0	
Emergência em saúde pública (HU)																308	757	139	
Outras Ações emergenciais																3.289	2.011	150	
Despesas do Regime extraordinário fiscal																385.207	131.834	24.326	
Despesas com benefícios da seguridade	173.492	199.867	225.661	246.501	282.601	319.790	357.494	407.406	461.438	509.794	552.986	639.037	692.403	724.592	772.539	804.982	847.414	1.053.519	
% em relação ao total de despesas Seguridade	79,88	79,64	79,36	79,79	79,04	79,87	79,67	79,72	80,58	80,92	81,21	82,59	82,69	82,88	83,34	84,48	84,59	85,62	

ANEXO III: RECEITAS, DESPESAS E SALDO DO RGPS

Valores correntes, R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Receitas	128.887	144.230	164.130	179.146	198.993	229.831	266.230	309.884	349.648	386.826	392.421	400.141	421.630	439.984	460.177	454.954	516.427	598.134
Receitas do subsetor urbano, com renúncias	117.875	130.152	147.985	171.332	191.872	222.332	257.588	300.238	339.008	375.518	379.399	386.181	405.772	420.290	442.760	434.260	493.466	576.144
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	526.647
Arrecadação líquida total do subsistema urbano I = (a+b+c)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173	451.886	526.647
Arrecadação Líquida Urbana (e)	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	522.696
Compensações previdenciárias (b)					1	1	2	13	3	6	42	1	0	0	29	262	135	855
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	3.096
Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d)								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Renúncias fiscais, exceto desoneração da folha	12.789	10.437	11.818	12.949	14.427	15.178	17.052	23.166	28.000	31.210	33.928	35.964	40.287	39.028	37.801	38.087	41.580	49.497
Simples		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	22.575	23.786	28.316
Filantropicas		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	11.525	12.144	14.456
Microempreendedor individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.770	4.675	5.565
Outros		462	528	0	0	0	6	125	227	256	274	286	209	202	208	217	975	1.160
Receitas do Subsetor rural	11.011	14.078	16.145	7.815	7.121	7.500	8.643	9.645	10.640	11.309	13.022	13.960	15.858	19.694	17.417	20.694	22.961	21.989
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	9.063
CPMF		7.663	8.420	9.574	264													
Renúncias fiscais	0	1.853	2.226	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	9.774	9.046	12.095	12.603	12.926
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	10.219	10.111	9.961
Funrural														2.273	1.844	1.876	2.491	2.966

Continua...

Continuação.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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	796.877
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	628.891
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	606.710
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	22.181
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	163.244
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	157.479
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	5.765
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	4.842
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	9.351	9.619	11.597	13.269	15.119	18.254	19.867	24.680	27.946

Saldos

Saldo previdenciário urbano	-751	-3.065	-626	11.680	17.067	24.887	38.971	56.285	64.355	71.977	43.106	-8.041	-29.115	-39.437	-50.323	-91.787	-68.280	-52.746
Saldo urbano sem passivo judicial	-751	-3.065	-626	11.680	22.270	30.479	44.584	61.530	70.034	79.118	50.439	904	-18.707	-27.534	-35.896	-75.841	-48.675	-30.566
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	-80.063
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	-154.181
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	-148.416
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	-142.652
Saldo previdenciário	-17.124	-21.355	-21.164	-20.416	-26.910	-26.352	-16.595	-8.206	-9.352	-9.333	-45.419	-110.069	-137.912	-149.319	-169.693	-212.076	-195.452	-203.685
Saldo sem passivo judicial	-13.035	-17.369	-16.032	-14.957	-13.897	-11.894	-2.170	5.375	5.464	9.370	-26.181	-86.876	-111.374	-119.081	-133.184	-172.342	-146.091	-147.794
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	-261.267
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	-205.376

ANEXO IV: RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

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	2022		
Contribuição para a Previdência Social	12.789	12.290	14.044	15.558	17.016	17.938	20.438	30.664	44.769	57.956	65.068	56.551	60.549	61.164	56.621	58.430	61.521	70.938		
Simples Nacional		6.143	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.766	25.669	24.034	22.227	22.575	23.786	28.316		
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	7.339	8.514		
Entidades Filantrópicas		3.832	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.039	8.720	10.428	9.755	10.236	12.348	12.230	12.218	11.525	12.144	14.456		
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	10.219	10.111	9.961		
Funerária																				
MEI - Microempreendedor Individual						200	501	786	991	786	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.770	4.675	5.565		
Outras		462	528	0	0	0	6	125	227	256	274	286	209	202	208	217	975	1.160		
% 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	14,4	13,3	13,2		
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	77.806	89.494	124.600		
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	23.747	26.704		
Alcool								614	1.126	1.205	1.066									
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistidos								88	161	182	405	538	570	669	680	638	726	816		
Combustíveis																		24.545		
Embarcações e Aeronaves	35	121	121	361	318	318	419	444	649	693	729	790	2.007	3.040	3.040	2.598	3.437	3.865		
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	7.259	8.253	9.281		
Gás Natural Liquefeito							43	62	558	741	487	122	130	364	253	83	95	107		
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	0		
Livros		131	152	177	190	227	260	274	206	220	526	723	920	828	818	935	1.170	1.315		
Medicamentos	1.153	2.832	1.747	1.901	2.205	2.346	2.389	2.896	2.882	3.734	3.888	5.817	9.416	7.456	4.682	5.202	5.915	6.651		
Minha casa Minha Vida					5	126	190	244	236	279	228	168	118	112	100	106	128	111		
Petroquímica	485	259	294	347	226	288	348	448	959	1.055	703	480	325	1.099	851	649	871	379		
Prorrogação Cumulat. Construção Civil		458	1.003	281	373	442														
Produtos Químicos e Farmacêuticos		433	624	648	643	634	560	562	712	429	1.565	2.033	2.704	3.399	4.408	5.626	6.397	7.193		
ProUni		56	114	162	198	206	217	289	326	348	366	559	651	804	712	722	821	923		
REIDI				47	498	1.001	1.117	1.731	1.825	1.950	2.051	1.005	1.232	666	1.033	1.289	1.139	1.281		
REPENEC							93	317	150	274	288									
Reporto		12	22	55	22	59	74	88	120	110	134	136	166	125	131	119	0	131		
Simples Nacional	2.215	5.499	6.739	7.206	8.488	10.704	12.140	15.937	17.237	18.969	18.809	18.637	18.667	19.945	21.870	24.914	28.328	31.856		
Termoeletricidade		235	46	54	60	102	72	162	301	458	541	361	399	531	531	414	470	529		
Transporte Coletivo									610	1.155	1.288	436	453	459	435	288	328	369		
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	1.703	2.203	2.471		
Outras		0	611	360	224	282	346	801	559	633	1.430	4.798	4.048	4.858	5.498	4.376	5.467	6.073		
% 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	35,1	32,6	45,0		

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	2022					
CSLL	2.022	3.499	4.332	4.332	5.038	6.137	6.687	8.186	9.046	9.857	10.700	11.566	12.426	13.287	14.149	15.016	15.883	16.750	17.617	18.484	19.351	20.218	21.085	21.952
Simplex Nacional	792	2.057	2.507	2.570	3.185	4.013	4.521	5.717	6.389	7.005	7.610	8.215	8.820	9.425	10.030	10.635	11.240	11.845	12.450	13.055	13.660	14.265	14.870	15.475
Entidades Filantrópicas	1.154	1.313	1.080	1.260	1.104	1.256	1.329	1.610	1.707	1.824	1.941	2.058	2.175	2.292	2.409	2.526	2.643	2.760	2.877	2.994	3.111	3.228	3.345	3.462
Inovação Tecnológica	36	59	224	402	357	453	373	391	433	463	487	511	535	559	583	607	631	655	679	703	727	751	775	799
Informática e automação																								
Previdência Privada Fechada					274	236	248	219	193	206	216	228	238	248	258	268	278	288	298	308	318	328	338	348
PROUNI		37	53	61	91	84	75	98	174	186	346	407	430	430	420	341	306	348	391					
Outras	40	32	41	40	27	95	140	153	151	174	147	190	124	4.552	4.334	4.856	5.494	6.166						
% 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	20,1	16,3	13,2						
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	26.078						
Simplex Nacional	875	1.455	1.680	1.769	1.913	2.387	2.690	3.441	3.848	4.226	4.193	4.156	4.161	4.346	4.747	5.401	6.142	6.906						
Combustíveis																								
Embarcações e Aeronaves							91	93	132	141	149	172	425	517	657	562	747	840						
Desoneração Cesta Básica		827	1.173	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	5.158	5.800						
Gás Natural Liquefeito							9	60	121	161	106	27	28	79	55	18	21	23						
Inclusão digital					244	225	347	534	1.040	1.057	893													
Medicamentos	245	601	370	403	468	498	507	614	611	792	827	1.247	2.028	1.599	986	1.108	1.259	1.416						
Petroquímica							75	97	208	229	153	104	70	239	185	141	189	82						
Produtos Químicos e Farmacêuticos		93	135	139	140	136	121	116	133	80	329	432	582	781	947	1.210	1.376	1.547						
REIDI				10	108	217	242	376	393	420	442	218	267	123	224	292	247	278						
Transporte Coletivo								137	259	275	275	94	98	99	94	62	71	80						
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	372	482	541						
Outras	197	396	642	366	366	448	430	387	567	904	987	1.741	1.433	1.788	2.388	2.444	2.975	3.227						
% 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	32,6						
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	168.700	188.455	242.616						
% 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	21,8	20,2	nd						
Soma das renúncias em outras receitas	9.749	39.719	57.587	65.309	62.563	55.722	83.588	91.534	103.858	116.967	121.106	129.193	162.711	158.198	144.860	191.134	171.379	218.435						
Total das renúncias (R\$ milhões)	31.288	77.687	102.673	114.755	116.098	117.135	152.441	181.747	223.310	257.223	269.994	268.417	287.996	311.217	317.636	312.363	359.834	461.051						
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	4,23	4,73	4,04	4,65						
% 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	46,9	52,4	52,6						

ANEXO V - 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	2022
Cofins	88.597	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	276.748
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	271.902
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	203
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	1.621
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	17
3. Dívida Ativa	145	206	391	592	1.123	372	458	865	4.421	621	196	573	964	586	189	248	669	589
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	178	96	153	149	93	28	26	4.539	693	643	335	nd	nd	437	909	988	1.271	2.020
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	131
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	265
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	158.497
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	155.709
1.1 Principal - Parcelamento	278	106	113	137	84	38	35	1.836	686	598	364	nd	nd	nd	-866	201	462	243
2. Juros e Multas	746	497	265	478	429	381	437	443	593	486	465	1.196	4.466	2.498	2.441	1.365	1.349	834
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	9
3. Dívida Ativa	52	93	111	259	280	145	137	494	1.911	542	398	431	867	836	457	277	920	630
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	48	22	36	32	21	8	7	539	129	152	53	nd	nd	nd	365	412	546	870
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	70	90	24	270	332	12	166	886	471	407	152	187	498	301	40	58	108	52
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	151
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	80.009
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	63.930	64.505	60.852	73.875	78.715
1.1 Principal - Parcelamento	281	321	140	187	112	41	38	1.756	342	301	169	nd	nd	301	-764	159	194	135
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	461
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	262	71	187	274	170	66	63	1.101	320	287	178	nd	nd	350	-836	206	221	8
3. Dívida Ativa	44	73	83	177	310	93	143	234	795	171	69	144	246	161	73	73	125	137
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	42	33	39		27	9	7	705	183	177	78	nd	nd	98	203	229	290	457
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	50	78	16	22	214	10	93	130	182	137	76	187	318	145	88	66	118	21
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	76

ANEXO VI – RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM % PIB

RECEITAS REALIZADAS	% do PIB																	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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	10,89	10,18	10,49	10,67
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	5,59	5,32	5,19	5,40
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	3,23	2,92	3,09	2,79
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	1,04	1,29	1,60
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	0,88	0,82	0,86	0,81
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	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	0,25	0,26	0,38
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	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	11,25	10,46	10,77	11,08
DESPESAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
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	8,48	8,72	7,97	8,04
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	0,81	0,74	0,78
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	0,28	1,14
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	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	1,58	1,43	1,46
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	0,07
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	0,06
8. Outras ações de 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	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	0,52	0,67
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	0,00	0,00	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	12,55	12,52	11,26	12,41
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	-1,30	-2,06	-0,49	-1,33
Despesas com benefícios da Seguridade (1)	7,99	8,30	8,30	7,93	8,48	8,23	8,17	8,46	8,65	8,82	9,22	10,19	10,51	10,35	10,46	10,58	9,52	10,63

ANEXO VII – DESVINCULAÇÃO DE ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, PELA DRU

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Coifins	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	273	
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	249	273
Valor médio subtraído da Seguridade Social (3)	54.735																		

Valores correntes, em R\$ milhões

ANEXO VIII – DADOS DA RAIS E DA PNAD, SOBRE O MERCADO DE TRABALHO

milhares

	RAIS			PNAD					
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício			Pop. Economicamente Ativa (PEA)	Pop. 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						
1986	22.164	17.529	79,1	56.816	55.436			1.380	
1990	23.199	18.425	79,4	64.468	62.100			2.368	
1993	23.165	19.026	82,1	70.965	66.570			4.396	
1998	24.492	18.639	76,1	76.886	69.963			6.923	
2002	28.684	21.686	75,6	85.598	77.793			7.805	
2003	29.545	22.323	75,6	86.056	78.180			7.876	
2004	31.408	24.067	76,6	92.860	84.596			8.264	
2005	33.239	25.419	76,5	96.142	87.189			8.953	
2006	35.155	26.954	76,7	97.528	89.318			8.210	
2007	37.607	28.932	76,9	98.846	90.786			8.060	
2008	39.442	30.704	77,8	99.088	92.078			7.010	
2009	41.208	31.984	77,6	100.829	92.502			8.327	
2010	44.068	34.664	78,7	nd	nd			nd	
2011	46.311	36.683	79,2	100.223	93.724			6.499	
2012*	47.459	37.992	80,1	96.814	89.643	35.156	43.522	7.172	18.820
2013*	48.948	39.150	80,0	98.118	91.036	36.334	43.755	7.082	16.889
2014*	49.572	39.620	79,9	99.078	92.236	37.557	43.493	6.842	15.560
2015*	48.061	38.252	79,6	100.924	92.195	36.714	44.352	8.730	18.323
2016*	46.060	36.622	79,5	102.252	90.344	35.144	44.267	11.907	22.734
2017*	46.282	36.453	78,8	103.990	90.634	34.176	45.455	13.356	26.524
2018*	46.631	36.909	79,2	105.233	92.201	33.978	46.941	13.032	27.524
2019*	47.554	37.241	78,3	107.099	94.258	34.465	48.427	12.841	27.908
2020*	46.064	36.981	80,3	100.804	86.958	32.083	43.266	13.847	31.704
2021*	48.729	39.165	80,4	105.186	91.297	32.904	47.041	13.888	31.336
2022	nd	nd	nd	108.061	98.046	35.945	50.248	10.015	24.070

Continua...

Continuação.

	RAIS			PNAD						
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício			Pop. Economicamente Ativa (PEA)	Pop. 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	6.392	63,5	25.177	20.620			4.557	0	
2006-2011	13.072	11.264	86,2	4.081	6.535			-2.454	0	
2013-2014	2.113	1.628	77,1	2.264	2.593	2.401	-29	-330	-3.261	
2015-2018	-2.940	-2.711	92,2	6.155	-35	-3.579	3.449	6.190	11.965	
2019-2021	2.098	2.256	107,5	-47	-904	-1.074	99	857	3.812	
2022	nd	nd	nd	2.875	6.749	3.041	3.207	-3.873	-7.266	

ANEXO IX – DADOS DA PNAD-C SOBRE O MERCADO DE TRABALHO NO SETOR PRIVADO

Indicadores	Estimativa (1)											Variação 2015-2022
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
População em idade ativa (+14 anos)	154.467	156.739	158.899	160.938	162.886	164.772	166.578	168.779	170.057	171.885	173.262	7,7
População Economicamente ativa	96.815	98.118	99.078	100.924	102.251	103.990	105.233	107.099	100.804	105.186	108.061	7,1
População Ocupada	89.643	91.036	92.236	92.195	90.344	90.634	92.201	94.258	86.958	91.297	98.046	6,3
População desocupada	7.172	7.082	6.842	8.730	11.907	13.356	13.032	12.841	13.847	13.888	10.015	14,7
% desocupação	7,4	7,2	6,9	8,6	11,6	12,8	12,4	12,0	13,7	13,2	9,3	7,2
Total	46.399	47.361	48.102	46.972	45.456	45.047	45.428	46.419	42.205	44.150	48.872	4,0
Empregado no setor privado ¹	35.156	36.334	37.557	36.714	35.144	34.176	33.978	34.465	32.083	32.904	35.945	-2,1
Sem carteira	11.243	11.027	10.545	10.258	10.312	10.871	11.450	11.955	10.122	11.246	12.927	26,0
Total	5.985	5.848	5.813	5.901	6.007	5.990	6.049	6.071	4.849	5.168	5.797	-1,8
Com carteira	1.878	1.807	1.846	1.892	1.992	1.811	1.768	1.716	1.352	1.304	1.463	-22,7
Sem carteira	4.106	4.041	3.967	4.009	4.015	4.179	4.281	4.356	3.496	3.865	4.333	8,1
Empregado no setor público ²	10.965	10.948	11.186	11.129	10.933	11.003	11.282	11.366	11.609	11.353	11.853	6,5
Total	3.514	3.667	3.706	3.929	3.833	4.166	4.341	4.344	3.967	3.773	4.233	7,7
com CNPJ				3.224	3.193	3.353	3.455	3.529	3.276	3.069	3.431	6,4
Sem CNPJ				663	640	814	885	815	691	704	802	20,9
Total	20.054	20.494	20.876	21.738	22.058	22.287	22.972	23.969	22.416	24.902	25.537	17,5
Com CNPJ				4.278	4.216	4.166	4.459	4.847	5.331	6.052	6.557	53,3
Sem CNPJ				18.142	17.842	18.121	18.513	19.122	17.085	18.851	18.981	4,6
Trabalhador familiar auxiliar	2.727	2.720	2.553	2.526	2.058	2.142	2.131	2.089	1.913	1.953	1.754	-30,6
Contribuintes previdência ³	55.757	57.608	59.851	60.278	59.416	58.337	58.706	59.502	56.443	57.924	62.455	3,6
	62,2	63,3	64,9	65,4	65,8	64,4	63,7	63,1	64,9	63,4	63,7	
Trabalho precário ⁴	43.522	43.755	43.493	44.352	44.267	45.455	46.941	48.427	43.266	47.041	50.248	13,3
	6,009	5,014	4,524	4,916	4,768	5,942	6,626	7,041	6,326	7,469	6,175	25,6
Subocupado (insuficiência de horas trabalhadas) ⁵	6,7	5,5	4,9	5,3	5,3	6,6	7,2	7,5	7,3	8,2	6,3	

Continua...

Continuação.

Indicadores	milhares											Variação 2015-2022
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Emprego no setor privado ²	2.384	2.448	2.511	2.489	2.456	2.490	2.493	2.492	2.601	2.450	2.441	-1,9
Com carteira	2.630	2.690	2.747	2.723	2.695	2.759	2.753	2.743	2.813	2.669	2.658	-2,4
Sem carteira	1.613	1.649	1.664	1.647	1.636	1.640	1.716	1.763	1.926	1.803	1.835	11,4
Total	2.143	2.230	2.286	2.196	2.117	2.108	2.131	2.127	2.197	2.134	2.208	0,5
Conta própria				3.995	4.019	3.957	4.048	3.909	3.728	3.710	3.737	-6,5
Sem CNPJ				1.727	1.666	1.683	1.669	1.675	1.718	1.628	1.679	-2,8
Proporção entre a remuneração do empregado com e sem carteira (%)	61,3	61,3	60,6	60,5	60,7	59,4	62,3	64,3	68,5	67,6	69,0	
Proporção entre a remuneração do ocupado por conta própria com e sem CNPJ (%)	nd	nd	nd	43,2	41,5	42,5	41,2	42,9	46,1	43,9	44,9	

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	2022
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	8.356	7.857	7.780
126 Tecnologia da Informação	150	134	96	136	232	185	223	262	368	455	392	631	458	453	316	314	297	322
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	1.718
131 Comunicação Social	111	104	66	101	118	115	153	203	251	197	169	197	267	284	204	238	273	236
301 Atenção Básica	5.934	6.650	7.823	8.603	9.371	10.349	13.075	14.463	15.526	19.056	19.256	20.599	21.609	21.650	27.558	26.925	32.456	35.270
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	64.549
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	16.990
304 Vigilância Sanitária	186	258	250	273	292	282	309	333	333	347	320	330	334	331	330	303	310	330
305 Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.075	2.218	3.393	2.995	3.362	3.722	4.370	4.252	5.475	6.373	7.037	7.518	8.507	7.668	8.184	12.050
364 Ensino Superior	93	144	187	138	150	154	204	346	0	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	1.654
511 Saneamento Básico Rural	84	178	253	294	323	182	104	184	171	168	126	272	418	163	205	260	304	688
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849	755	689	313	240	637
571 Desenvolvimento Científico	139	180	197	261	238	229	272	319	337	374	346	411	485	558	590	738	677	887
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	38	43	28	26	6	15	5	226	279	237	151	270	272	330	224	216	264	389
845 Outras Transferências	22	27	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	1.034	16	21	18	17
846 Outros Encargos Especiais	123	208	117	178	133	110	115	157	135	194	153	228	162	157	300	1.383	1.185	1.108
Outras Subfunções	123	208	117	178	133	110	115	157	135	194	153	228	162	157	300	1.383	1.185	1.108
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	120.153	127.339	144.883
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19																44.812	54.576	16.822
Soma																164.964	181.915	161.705
Investimentos	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	4.321	4.053
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	793
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	2.185	1.370
303 Suporte Profilático e Terapêutico	78	93	65	56	49	47	63	129	65	73	46	59	66	79	71	52	17	24
511 Saneamento Básico Rural	76	163	240	294	323	182	104	184	171	168	108	253	391	138	185	247	283	606
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849	755	689	313	240	637
Outras Subfunções	272	289	308	316	390	315	406	539	670	660	314	587	536	756	476	507	623	623
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	4.321	4.053
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19																2.440	268	559
Soma																5.720	4.589	4.612

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	2022
122 Administração Geral	1.975	2.304	2.402	2.441	3.015	3.588	3.900	3.993	4.347	4.581	4.683	4.694	4.914	4.759	3.760	3.777	3.814	3.914
126 Tecnologia da Informação	388	481	611	465	518	548	582	442	306	336	362	703	421	411	440	401	358	552
183 Informação e Inteligência	0	0	0	0	0	0	0	141	95	108	168	254	129	132	135	147	105	0
271 Previdência Básica	520	463	680	740	1.091	862	849	1.124	1.082	1.081	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	172	177	49
301 Atenção Básica	98	91	97	91	101	132	140	137	157	151	138	197	188	152	135	112	267	272
306 Alimentação e Nutrição	68	69	68	64	63	140	139	139	181	0	0	0	0	0	0	0	0	0
665 Normalização e Qualidade	14	15	7	9	11	18	9	11	9	11	7	8	10	10	7	4	4	195
846 Outros Encargos Especiais	282	579	343	355	773	361	271	295	338	383	609	475	393	444	154	93	496	880
Outras Subfunções	109	86	118	126	120	110	105	110	100	301	271	324	269	8	247	29	44	53
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	120.153	127.339	144.883
Total, exceto despesas de pessoal e outras deslocadas com a fusão de ministérios⁽¹⁾	1.115	1.150	1.548	1.503	1.865	1.710	1.702	1.963	1.723	1.887	1.954	2.308	1.744	1.879	2.043	1.772	2.217	2.350
Regime fiscal Especial Covid																19	40	0
Investimentos																		
126 Tecnologia da Informação	32	55	13	40	49	56	14	0	0	0	0	0	0	0	21	3	15	4
271 Previdência Básica	4	55	51	55	365	91	66	194	114	108	22	52	32	30	8	1	0	0
Outras Subfunções	36	5	6	41	28	9	4	3	3	6	3	3	2	1	1	21	15	15
Total Geral	72	115	70	136	442	156	84	197	117	114	25	55	34	31	30	25	30	19

ANEXO XII – DESPESAS CLASSIFICADAS COMO ASSISTÊNCIA 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	2022
122 Administração Geral	66	79	96	122	122	171	192	166	178	185	175	175	311	362	220	8	15	44
125 Normatização e Fiscalização	1	4	8	11	12	13	13	18	21	25	18	19	27	28	33	5	6	5
126 Tecnologia da Informação	22	29	46	40	47	41	59	61	62	73	66	67	69	67	66	51	46	102
131 Comunicação Social	10	8	8	7	14	10	12	23	20	14	10	2	20	12	25	0	0	0
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	542	248	280	405	592	775	652	278	289	0	0	0	212	407	359	395	380	417
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	2.326	2.420	3.714
306 Alimentação e Nutrição	0	0	1	518	529	672	783	944	631	819	510	563	313	324	292	191	105	586
365 Educação Infantil	0	0	0	0	0	0	0	210	497	808	419	140	40	7	7	0	0	0
511 Saneamento Básico Rural	64	62	66	76	82	159	455	801	817	573	186	130	49	171	67	3	32	23
605 Abastecimento	348	384	403	14	15	15	12	9	0	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	1.516	1.754	1.708	2.326
Outras Subfunções	227	72	77	50	9	9	24	119	42	32	16	12	52	712	21	1	15	6
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	6.201	4.734	4.727	7.223
Total, exceto Administração e benefícios aos servidores⁽¹⁾	1.702	2.169	2.279	2.569	2.712	3.945	3.984	5.610	6.166	6.944	5.315	5.242	4.847	5.403	5.809	4.343	4.725	7.222
Regime fiscal Especial Covid																3.284	1.614	144
122 Administração Geral																	588	3
244 Assistência Comunitária																2.495	941	141
306 Alimentação e Nutrição																789	85	0
Investimentos																		
244 Assistência Comunitária	44	80	79	67	91	211	57	286	220	183	35	98	157	268	308	190	360	245
306 Alimentação e Nutrição				13	13	11	13	3	37	56	7	19	12	40	15	7	4	3
511 Saneamento Básico Rural	48	46	53	53	72	130	414	618	619	408	121	111	33	127	47	2	23	18
Outras Subfunções	71	42	39	41	7	6	6	28	36	18	9	12	15	149	5	3	0	
Total geral	163	168	171	174	183	358	490	935	912	665	172	240	217	584	375	202	387	266

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	2022
Benefícios	11.378	14.910	17.956	20.693	27.136	29.204	34.173	39.950	46.561	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	60.554	46.387	66.121
Seguro-Desemprego	8.396	10.601	12.353	14.153	18.583	19.235	22.488	25.690	29.940	33.462	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	41.295	36.229	42.112
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								
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	24.009
Outras Ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468	378	231	277
Renumeração de agentes financeiros	88	220	226	172	73	42	80	46	22	13	31	38	7	0	0	0	0	0
Manutenção do cadastro	92	72	61	56	65	58	58	41	104	93	99	177	130	198	179	149	107	142
Fiscalização, Empregabilidade e fomento ao trabalho	169	172	173	238	247	215	171	201	124	139	68	49	93	48	41	46	24	28
Funcionamento de unidades descentralizadas e outras despesas administrativas	194	213	220	256	222	236	256	253	255	277	308	287	331	296	248	183	100	107
Benefícios e outras ações do FAT	11.921	15.587	18.636	21.415	27.743	29.755	34.738	40.491	47.066	52.355	48.686	56.255	54.797	54.169	55.380	60.932	46.618	66.398
Regime Fiscal Extraordinário																		
Proteção e benefícios ao trabalhador																41.547		-

ANEXO XIV – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	33	34	66	66	87	89	48	51	122	104	46	51	43	72	144	0	0	10
244 Assistência Comunitária	64	0	0	0	0	0	0	463	1.024	513	0	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	9.834	9.960	11.130
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	3.605
364 Ensino Superior	4	5	10	1	1	1	0	693	346	442	607	698	751	754	757	725	750	901
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	763
Outras Subfunções	113	138	81	91	116	39	87	132	146	132	125	122	160	188	92	73	87	92
Total Geral	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.860	15.090	16.501
Regime fiscal especial Covid																313	1.154	145
122 Hospitais universitários																308	757	139
128 Formação de recursos humanos																5	5	6
306 Alimentação e nutrição																	391	0
Investimentos																		
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	9	12	27	40	42	53	12	30	89	79	27	38	27	0	126	0	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	406
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	760
Outras Subfunções	17	6	11	47	70	8	42	341	3	2	2	1	2	1	32	0	9	6
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	721	1.172

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 Lúcia 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

Luiz 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 Alba de Carvalho
Secretária - Presidente da ANFIP-RN

Severino Felipe da Silva
Secretário-adjunto - Presidente da ANFIP-PB

Conselheiros

AC - Heliomar Lunz
Representante ANFIP-AC

AL - Plínio Alves Feitosa Filho
Presidente ANFIP-AL

AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo
Presidente ANFIP-AM

AP - Emir Cavalcanti Furtado
Representante ANFIP-AP

BA - Maria Dorimar de Almeida Souza
Diretora Jurídica

CE - José de Anchieta de Sousa
Presidente ANFIP-CE

DF - Léa Pereira de Mattos
Presidente ANFIP-DF

ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz
Presidente ANFIP-ES

MA - Eliene de Jesus Chaves de Souza
Vice-Presidente de Finanças

MG - Décio Bruno Lopes

Presidente ANFIP-MG

MT - Benedito Cerqueira Seba

Representante ANFIP-MT

PA - Maria Oneide 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 - Maria Alba de Carvalho

Presidente ANFIP-RN

RO - Francisco Raia

Representante ANFIP-RO

RR - André Luiz Spagnuolo Andrade

Representante ANFIP-RR

RS - José Amilton Vieira Freire

Vice-Presidente AGAFISP

SC - Romelândia Silvestre Pfitzenreuter

Presidente ANFIP-SC

SE - Eutiquia Marise Oliveira Alves

Presidente ANFIP-SE

TO - José Carlos Rêgo Morais

Representante ANFIP-TO

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Titulares

Margarida Lopes de Araújo - (SP)

Diretora Presidente

Maria Geralda Vitor - (MG)

Diretora Administrativa Financeira

Marcilio Henrique Ferreira - (RJ)

Diretor de Eventos, Cursos e Publicações

Marinalva Azevedo dos Santos Braghini (SP)

Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos - Substituta

Suplentes

Vanderley José Maçaneiro - (SC)

2º Suplente

Neiva Renck Maciel - (BA)

3º Suplente

CONSELHO FISCAL

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão - (GO)

Presidente

Teresinha Fernandes Meziat - (DF)

Relatora

Vladimir Soares Aquino - (RS)

Suplentes

Gilberto Lazzarotto de Oliveira - (SC)

1º Suplente

Maria Bernadete Sampaio Bello - (BA)

2º Suplente

CONSELHO CURADOR

Titulares

Vilson Antonio Romero - (RS)

Presidente

Ana Lúcia Guimarães Silva - (MG)

Secretária

Aurora Maria Miranda Borges - (GO)

Florian José Martins - (SC)

Crésio Pereira de Freitas - (GO)

José Arinaldo Gonçalves Ferreira - (RJ)

Gilberto Pereira - (DF)

SUPLENTES

Márcio Humberto Gheller - (PR)

1º Suplente

Amauri Soares de Souza - (RN)

2º Suplente

Tereza Liduína Santiago Félix - (CE)

3º Suplente

Genésio Denardi - (SP)

4º Suplente



SBN Quadra 01, Bloco H, Ed. ANFIP, Sala 45
Brasília - DF - Cep: 70040-907
www.fundacaocanfip.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

