

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

ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL em 2018



Setembro/2019
19ª edição

ANFIP: União e Trabalho!



SETEMBRO/2019
19ª EDIÇÃO

Copyright @ 2019 – ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social

Também disponível em: www.ANFIP.org.br

Tiragem desta edição: 2.000 exemplares

Impresso no Brasil/ Printed in Brazil

Capa e editoração eletrônica: Antônio Rubens

Equipe Técnica:

César Roxo Machado

Décio Bruno Lopes

Flávio Tonelli Vaz

Vanderley José Maçaneiro

Coordenação:

Décio Bruno Lopes

Vanderley José Maçaneiro

Colaboradores:

Aurora Maria Miranda Borges

Cícero Viana de Souza

Janira dos Santos Gomes

Luiz Weschenfelder

Paulo Correa Rodrigues

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

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

Análise da Seguridade Social 2018 / ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2019

170p.

ISBN: 978-85-62102-33-2

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. Lopes, Décio Bruno. V. Maçanero, Vanderley José

CDU 336.14=369

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| Índice de Tabelas, Gráficos e Quadros | 5 |
| Glossário de Abreviaturas | 9 |
| Apresentação | 13 |
| Introdução | 15 |
| | |
| 1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2018 | 19 |
| 1.1. Os efeitos das renúncias tributárias | 22 |
| 1.2. Os efeitos da crise econômica e da fragilidade da recuperação a partir de 2017 | 24 |
| 1.3. Os efeitos da EC nº 93 - A desvinculação de 30% das contribuições sociais | 31 |
| 1.4. A EC nº 95 – A limitação das despesas – outras medidas de ajuste fiscal que afetam a Seguridade Social | 33 |
| 1.5. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2018 | 36 |
| 1.6. Construindo o déficit da Seguridade Social | 46 |
| | |
| 2. As receitas da Seguridade Social | 55 |
| 2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento | 60 |
| 2.1.1. As receitas da Cofins | 61 |
| 2.1.2. As receitas do PIS | 62 |
| 2.2. A tributação sobre o lucro | 64 |
| 2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e as receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social | 65 |
| | |
| 3. As contribuições previdenciárias e o mercado de trabalho | 69 |
| 3.1. A contribuição previdenciária | 69 |
| 3.2. As renúncias previdenciárias | 76 |

| | |
|--|-----|
| 3.3. Os efeitos da crise e da precarização no mercado de trabalho na arrecadação previdenciária | 79 |
| 3.4. A arrecadação das contribuições previdenciárias | 88 |
| 4. As despesas da Seguridade Social | 91 |
| 4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada | 96 |
| 4.2. O Bolsa Família e outras transferências de natureza assistencial | 98 |
| 4.3. As despesas com ações e serviços de saúde | 102 |
| 4.4. Assistência Social Geral | 107 |
| 4.5. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social | 108 |
| 4.6. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT | 110 |
| 4.7. Outras ações da Seguridade Social | 112 |
| 5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2018 | 115 |
| 5.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano | 120 |
| 5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural | 128 |
| 6. A reforma da previdência | 131 |
| 6.1. A reforma ponto a ponto | 134 |
| 6.1.1. O fim da aposentadoria por tempo de contribuição e a nova aposentadoria por idade | 134 |
| 6.1.2. A regra geral de cálculo dos benefícios | 134 |
| 6.1.3. A regra geral de cálculo das pensões | 135 |
| 6.1.4. Das restrições para acumulação de benefícios | 135 |
| 6.1.5. O regime de aposentadoria para os professores | 136 |
| 6.1.6. O regime de aposentadoria para os trabalhadores com deficiência | 136 |
| 6.1.7. O regime de aposentadoria para os trabalhadores com efetiva exposição a agentes nocivos | 136 |
| 6.1.8. Restrições para acumulações de pensões e aposentadorias | 137 |
| 7. Considerações finais | 139 |
| 8. Metodologia de apuração dos dados | 143 |
| 8.1. Metodologia para apuração e classificação das receitas do Orçamento da Seguridade Social | 144 |
| 8.2. Metodologia para apuração e classificação das despesas do Orçamento da Seguridade Social | 145 |
| 8.3. As diversas classificações de despesas utilizadas na Análise da Seguridade Social | 147 |
| 9. Anexo de dados | 151 |

ÍNDICE DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS

| | | |
|------------|--|----|
| Tabela 1: | Desonerações instituídas, o ano de impacto das medidas e os valores das renúncias | 23 |
| Tabela 2: | Renúncias tributárias em contribuições sociais | 25 |
| Tabela 3: | Variação real do PIB e a receita média anual de contribuições sociais | 29 |
| Tabela 4: | Receitas de contribuições sociais desvinculadas pela DRU | 32 |
| Tabela 5: | Receitas do Orçamento da Seguridade Social | 39 |
| Tabela 6: | Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social | 40 |
| Tabela 7: | Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social e o resultado do governo federal | 43 |
| Tabela 8: | Receitas da Seguridade Social em valores constantes | 44 |
| Tabela 9: | Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB | 45 |
| Tabela 10: | Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo | 49 |
| Tabela 11: | Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da união e dos militares | 50 |
| Tabela 12: | Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social | 51 |
| Tabela 13: | Resultado apresentado para a Seguridade após redução das receitas e acréscimos de Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social | 52 |
| Tabela 14: | Receitas de contribuições sociais, em relação ao PIB | 56 |
| Tabela 15: | Arrecadação, receitas de parcelamentos, juros, multas, dívida ativa e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL | 58 |
| Tabela 16: | Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC) | 61 |
| Tabela 17: | Receitas da Cofins, em valores correntes, % do PIB e estimativa de renúncias, em valores nominais e em % da Receita da arrecadação | 62 |

| | | |
|------------|--|-----|
| Tabela 18: | Receitas da Contribuição para o PIS, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias | 63 |
| Tabela 19: | Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em valores correntes, em % do PIB e a estimativa de renúncias | 65 |
| Tabela 20: | Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social | 67 |
| Tabela 21: | Total de trabalhadores empregados em ocupações formais ao final de cada exercício e a População Economicamente Ativa (PEA), a População Ocupada (PO), a Desocupada e os dados relativos à Subutilização da mão de obra | 72 |
| Tabela 22: | Simples Nacional e MEI – Número de optantes e arrecadação | 69 |
| Tabela 23: | Variações do saldo de contratações e do estoque de trabalhadores empregados com vínculo ao final de cada exercício e a variação média anual dos registros de ocupações formais de trabalho | 80 |
| Tabela 24: | População Total, em Idade Ativa, Ocupada e Desocupada; trabalhadores por posição na ocupação e contribuintes para a Previdência | 86 |
| Tabela 25: | Rendimento médio real do trabalho principal, do empregado, com e sem carteira, do trabalhador por conta própria e do empregador, com e sem cnpj e a massa salarial dos empregados | 87 |
| Tabela 26: | Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição | 89 |
| Tabela 27: | Despesas com benefícios da Seguridade Social entregues às pessoas | 92 |
| Tabela 28: | Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas | 95 |
| Tabela 29: | Benefícios de Prestação Continuada (BPC) previstos na LOAS e da RMV para idosos e para deficientes, total de benefícios e valores orçamentários | 97 |
| Tabela 30: | Bolsa família, famílias beneficiadas, benefícios básicos e variáveis e valores orçamentários | 100 |
| Tabela 31: | Evolução das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde pública | 104 |
| Tabela 32: | Despesas do Ministério da Saúde, com ações e serviços de saúde pública | 106 |
| Tabela 33: | Evolução das despesas de investimento do Ministério da Saúde | 106 |
| Tabela 34: | Despesas do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, com ações e serviços de assistência social | 107 |
| Tabela 35: | Despesas relacionadas com a previdência social, excetuados os benefícios | 109 |
| Tabela 36: | Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo | 112 |
| Tabela 37: | Evolução das despesas com outras ações da seguridade social realizadas em diversos órgãos | 113 |
| Tabela 38: | Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo | 117 |
| Tabela 39: | Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha | 119 |
| Tabela 40: | Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, do subsistema urbano | 121 |
| Tabela 41: | Benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição | 124 |

| | | |
|-------------|--|-----|
| Tabela 42: | Mortes e afastamentos decorrentes de notificações de acidente de trabalho e doenças profissionais | 126 |
| Tabela 43: | Valores sonegados e a inadimplência em contribuições previdenciárias | 127 |
| Tabela 44: | Receitas, renúncias e despesas do regime geral de previdência social, do subsistema rural | 129 |
| Gráfico 1: | PIB real do Brasil, evolução trimestral, com ajuste sazonal | 26 |
| Gráfico 2: | Indicadores mensais de comportamento da produção industrial, do comércio varejista e dos serviços | 27 |
| Gráfico 3: | Receitas de contribuições sociais do governo federal | 28 |
| Anexo I: | Receitas da Seguridade Social, de 2005 a 2018 | 152 |
| Anexo II: | Despesas e o Saldos da Seguridade Social, de 2005 a 2018 | 153 |
| Anexo III: | Receitas da Seguridade Social e a parcela desviada pela DRU, 2005 a 2018 | 154 |
| Anexo IV: | Receitas e renúncias do do RGPS, 2005 a 2018 | 155 |
| Anexo V: | Despesas e saldos do RGPS, 2005 a 2018 | 156 |
| Anexo VI: | Renúncias em Contribuições Previdenciárias e em Cofins, de 2005 a 2018 | 157 |
| Anexo VII: | Renúncias em CSLL e na Contribuição para o PIS, de 2005 a 2018 | 158 |
| Anexo VIII: | Detalhamento de Receitas Cofins, CSLL e PIS, de 2005 a 2018 | 159 |
| Anexo IX: | Receitas e despesas da Seguridade Social em % PIB, 2005 a 2018 | 160 |
| Anexo X: | Desvinculação de recursos no Orçamento da Seguridade Social, pela DRU, de 2005 a 2018 | 161 |
| Anexo XI: | Trabalhadores registrados, População Economicamente Ativa (PEA), População Ocupada (PO); Desocupação e Subutilização de Mão de Obra, 1986 a 2018 e períodos selecionados | 162 |
| Anexo XII: | Despesas classificadas enquanto Saúde, valores empenhados, 2005 a 2018 | 163 |
| Anexo XIII: | Despesas classificadas enquanto Previdência Social, valores empenhados, 2005 a 2018 | 164 |
| Anexo XIV: | Despesas classificadas enquanto Assistência Social, valores empenhados, 2005 a 2018 | 165 |
| Anexo XV: | Benefícios e Outras Despesas do FAT, Valores empenhados, 2005 a 2018 | 166 |
| Anexo XVI: | Despesas classificadas enquanto Outras Ações da Seguridade Social, 2005 a 2018 | 167 |

GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

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

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

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

| | |
|------|-------------------------------------|
| 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

O sistema de Seguridade Social Brasileiro, instituído pela Constituição Federal de 1988, constitui um marco civilizatório no qual estão definidas as regras e normas que norteiam a Proteção Social no País, garantido por fontes diversas de financiamento: contribuição do Estado, dos trabalhadores e das empresas).

A Reforma Previdenciária atualmente veiculada a partir da PEC 6/2019, acaba com o modelo solidário pactuado ao longo do processo de redemocratização, sendo não só injusta, como incapaz de realizar o ajuste fiscal, tido pelo governo, como solução para a crise econômica que ora assola o país. Constitui mais um capítulo do Projeto em curso de desmonte do nosso sistema de proteção social.

A aludida reforma não parte de diagnósticos corretos dos problemas, desconsidera que desde 1989 foram aprovadas mais de 06 emendas constitucionais e dezenas de legislações complementares que já alteraram o regime inicial, desfigura os mecanismos de financiamento tripartite e empurra o peso do ajuste sobre os que ganham menos. Há de se convir que ao longo do tempo a reforma inviabilizará a própria continuidade dos serviços e benefícios prestados pelo INSS e, portanto, deixará à margem um contingente cada vez maior de trabalhadores, inclusive os já aposentados.

A presente obra, elaborada pela ANFIP e Fundação ANFIP, não pretende apenas evidenciar a destruturação dos mecanismos de proteção social. O que se pretende é evidenciar a necessidade de reflexão sobre as políticas sociais, como também se rediscutir os mecanismos de financiamento da Proteção Social, pela reconstrução de sua base de arrecadação e pelos seus efeitos na distribuição de renda.

Com a estimativa de 80% da economia, decorrente das restrições de direitos da Previdência Urbana e Rural, do Abono Salarial e do BPC, a reforma tende a excluir uma massa considerável de trabalhadores, porque cria regras semelhantes e até mais rígidas às praticadas em nações com maior grau de desenvolvimento sócio econômico e desconsidera a realidade do mercado de trabalho brasileiro.

Além do mais, a reforma trabalhista tornou precária a base de arrecadação previdenciária. Hoje, mais de 60% dos trabalhadores, em função da informalidade e do desemprego, já não contribuem para a Previdência e terão muitas dificuldades para o cumprimento das regras atuais, terão poucas possibilidades de cumprirem as regras futuras e não contarão com essa proteção previdenciária na velhice.

Retomar o crescimento econômico é condição necessária para a reorganização das contas do sistema de seguridade social. A construção de um sistema viável em longo prazo, passa pela ampliação das fontes de financiamento mediante uma estrutura tributária mais progressiva e menos incidente sobre o consumo e a produção, adequando-se a um melhor controle sobre suas receitas.

Nesse sentido, o livro ora editado –“Análise da seguridade Social em 2018”- compõe-se de diversos artigos, distribuídos em 6 capítulos: A execução do Orçamento da Seguridade Social; As Receitas da Seguridade Social; As contribuições Previdenciárias e o Mercado de Trabalho; As Despesas da Seguridade Social; As Despesas com os Benefícios e o Resultado do RGPS; A Reforma da Previdência.

Podemos dizer, portanto, que os desafios aqui colocados não dizem respeito apenas à previdência, mas ao futuro da nação brasileira e que os estudos que compõem este volume possam ser de grande valia aos estudiosos da matéria, visando aos melhores argumentos no debate social e político em defesa dos direitos sociais.

Esperamos que todos usufruam de uma ótima leitura.

ANFIP e Fundação ANFIP

INTRODUÇÃO

A Análise da Seguridade Social em 2018 enfrenta um momento ímpar desde 1988. Um ano de grandes investidas contra os direitos sociais, com propostas concretas de desmonte da Previdência Social e dos pilares da Seguridade Social. Pela primeira vez, o governo, uma parcela majoritária no Parlamento e titulares de grandes interesses do sistema financeiro se unem com um só objetivo: acabar com o modelo constitucional, que tem como princípios o desenvolvimento social, a redução de desigualdades sociais e regionais.

Em 2019 tramitam no Congresso propostas de emenda à constituição para cortar direitos da Previdência Social, privatizar a cobertura dos direitos previdenciários, tanto do regime geral, quanto dos regimes próprios, e para alterar as regras tributárias, para entre outros pontos, extinguir a maior parte das fontes vinculadas e exclusivas da Seguridade Social. A Análise da Seguridade Social de 2018 está sendo produzida para a defesa dos direitos e das conquistas sociais, resultado das frutíferas lutas e construções do movimento social, democrático e desenvolvimentista verificadas no momento constituinte.

Ao longo do último triênio, adversidades nos campos político, econômico, fiscal e social submeteram o país a um grande e articulado esforço de seus segmentos mais reacionários pela desconstrução de todo e qualquer avanço. Escondidos sob bandeiras de austeridade, tratam direitos sociais, programas e serviços públicos como incompatíveis com o orçamento. Na verdade, trata-se de uma opção política, para excluir o povo e suas demandas da disputa pelos fundos públicos; reverter avanços conquistados nas últimas décadas, seja no acesso a bens e serviços públicos, na redução da pobreza ou na melhoria recente no mercado de trabalho.

Mas, principalmente, desejam um novo papel para o Estado brasileiro, que trilhe em direção oposta aos do rumo de um desenvolvimento com distribuição de renda e redução de desigualdades regionais e sociais. Buscam a construção de um estado mínimo; com redução de direitos e o sucateamento de serviços públicos como os de saúde, assistência social, educação, segurança; reduzem os investimentos públicos em logística, saneamento, criando demandas para o setor privado; precarizam a capacidade estatal de exploração de riquezas minerais e privatizam as empresas públicas para se apropriarem mais facilmente desse patrimônio; contêm o crédito público, em prol dos bancos privados; enfim, praticam a destruição da capacidade estatal de dirigir o país rumo a melhores cenários.

O ano de 2018 foi o terceiro ano desde a promulgação da Emenda Constitucional – EC – nº 95, de 2016, que integra esse novo consenso antissocial. Os grandes cortes orçamentários que foram promovidos em programas e ações da Seguridade, os cortes de direitos impostos nos campos dos direitos previdenciários,

assistenciais e trabalhistas apresentam, sem margem a dúvidas, o por vir no tempo que resta para os vinte anos de limitações aos gastos públicos. A imposição de um limite de despesas que tem como parâmetro os gastos havidos em 2016 – um exercício em meio a uma grande crise e a inflação. Não tem como referência a capacidade econômica do país, que pode melhorar, nem as disponibilidades fiscais do Estado, que podem ser construídas. No fundamental, essa EC insurge contra o papel redistributivo da política fiscal. Ao exigir cortes drásticos nas despesas públicas, aprisiona a sociedade em um cenário da inevitabilidade de profundas reformas para cortar direitos e precarizar as mais diversas políticas públicas.

No Brasil, a estrutura tributária é perversa, injusta e em quase nada contribui para a redução das desigualdades. Mas, as propostas de reforma tributária que estão tramitando não estão voltadas para a solução desse problema. Todas alteram apenas a tributação sobre o consumo, “simplificando” os tributos que incidem sobre a produção e a circulação de bens e serviços. Como envolvem questões federativas (esses tributos financiam União, Estados e Municípios), as mudanças precisam preservar ou ampliar o atual nível de financiamento do conjunto, ou seja, preservar a capacidade de arrecadação da tributação indireta. Mas, para reduzir os tributos indiretos, como é desejável, é necessário ampliar a tributação direta sobre rendas e patrimônio, temas que essas propostas não se dispõem modificar.

Sem grandes mudanças no combate à iniquidade social através de mudanças tributárias, o combate às desigualdades depende de transferências de recursos públicos para as pessoas mais pobres e de outros gastos sociais, que lhes permita o acesso a serviços e direitos. E é exatamente isso que a EC nº 95 e as políticas em curso impedem, submetendo o país a um limite de gastos único no mundo, dificultando o acesso a direitos sociais básicos e empurrando o país para uma sociedade cada vez mais desigual e com crescentes parcelas de vulnerabilidade.

No triênio de 2016 a 2018, as saídas para a crise se resumem a ataques aos direitos sociais. As saídas fazem recair o ônus sobre as parcelas mais pobres da sociedade. Direta ou indiretamente, o governo age desconstruindo políticas, com cortes no financiamento, reformulações e se permite agir até desconsiderando o marco legal. Em contrapartida, foram aprovadas leis que resultaram em perda de arrecadação, favorecendo grandes empresas. Somente ao longo desses exercícios, foram aprovadas cinco leis com perdão de dívidas com a União, tributárias e não tributárias. Enquanto dificulta o acesso à aposentadoria rural, o governo parcela dívidas e diminui as alíquotas de contribuição previdenciária para a agroindústria e para as gigantes do agronegócio. Somente durante a tramitação da Reforma da Previdência, PEC nº 6, de 2019, atuou e defendeu abertamente para impedir que a tributação previdenciária alcançasse as empresas exportadoras de produtos in natura, resultando em perdas de R\$ 80 bilhões na próxima década.

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

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

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

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

No Brasil, uma agenda política e econômica anticrise permitiu à economia resistir, até 2013, aos efeitos da crise internacional. A economia, os empregos e a renda do trabalho cresceram em ritmos suficientemente altos para reduzir as desigualdades e continuar retirando importantes segmentos da pobreza e da pobreza extrema.

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

No Brasil, a partir de 2014, o país viveu as consequências de uma desoneração excessiva que retirou a capacidade do Estado de investir e de auxiliar no crescimento econômico e a ação das políticas públicas não conseguiram se contrapor à paralisia do setor produtivo. Em relação a esse conjunto de benesses distribuído às empresas, vale ressaltar que muito se deve a ações verificadas durante a tramitação de medidas no Congresso Nacional, em movimentos políticos que o governo não quis ou não conseguiu reverter. A esse cenário que já indicava problemas econômicos e fiscais, somou-se o impasse eleitoral e ao final daquele ano iniciou-se uma crise política sem precedentes. E problemas políticos, denúncias de corrupção, estagnação dos investimentos privados, interiorização dos efeitos da crise internacional, tudo se somou criando um ambiente ainda mais hostil para a recuperação da economia. Já ao final daquele ano, o governo brasileiro alterou em parte o rumo das suas políticas econômicas e fiscais.

Em 2015, aprofundou nesse caminho, mas manteve prioridades no campo social. A política de valorização do salário mínimo foi revigorada por mais quatro anos; a regra 85/95 foi aprovada como opção ao fator previdenciário; as medidas do ajuste foram modificadas para diminuir os seus efeitos durante a tramitação. Mas, o governo optou por medidas de ajuste fiscal, corte de subsídios, aumentos tributários, redução dos gastos públicos, aumento das metas de superávit, aprofundando a queda da economia – em uma recessão que perdura desde 2015 – e com grandes repercussões no mercado de trabalho.

Os anos de 2015 e 2016 foram marcados por uma queda abrupta na produção de bens e serviços, especialmente em segmentos importantes da economia. Tendo o ajuste fiscal e as privatizações como norte, as medidas adotadas pelo governo para o enfrentamento à crise gestam saídas que parecem desconhecer o seu tamanho ou as repercussões para os segmentos que já se encontram atingidos pelos seus múltiplos efeitos. As consequências sociais, materializadas na perda de emprego e renda, no aumento da miséria das famílias vão se avolumando.

Em 2017, foi aprovada uma reforma trabalhista para a precarização do emprego e da ocupação dos trabalhadores e a diminuição da renda do trabalho, que em muito vai desestruturar o próprio acesso à Previdência Social. Desde então várias outras medidas foram adotadas na mesma direção, para reduzir direitos e garantias dos trabalhadores.

Em 2017 e 2018 a economia manteve-se estagnada; o emprego em baixa; a informalidade, a ocupação por conta própria em busca de sobrevivência; a subutilização da força de trabalho por insuficiência de horas contratadas explodiram.

A Análise da Seguridade Social em 2018, no detalhamento que faz, tanto das receitas, quanto das despesas, é um importante instrumento para a discussão das medidas governamentais de corte de gastos e das propostas de reformas.

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

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

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

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

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

O Capítulo 6 discute a reforma da previdência, lista os principais pontos da PEC nº 6, discute os principais eixos da reforma, as consequências para o aumento da exclusão previdenciária das maiores exigências e carências e a diminuição do valor de todos os benefícios determinada pelas mudanças.

1. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2018

Em 2018, a execução do Orçamento da Seguridade Social foi em muito determinada pelas chamadas políticas de austeridade. A elas se somaram as prioridades de um redirecionamento do papel do Estado. Está em construção acelerada o modelo de estado mínimo para o povo, com aversão a políticas sociais e aos mais diversos direitos; com precarização de serviços públicos; privatizações; endeusamento da eficácia do mercado para suprir todas as demandas criadas pelo enxugamento estatal.

Para os gastos sociais, as mudanças nas mais diversas políticas públicas e nos programas foram encobertas por múltiplas roupagens. Sob formas variadas, como medidas administrativas e moralizadoras, com alterações em critérios e requisitos, congelamento de valores, entre outras.

A cantilena é a de que o nível atual de gastos públicos impede a retomada da economia, a geração de empregos. As pregações sobre a crise, o caos iminente, a incapacidade estatal de manter direitos e serviços buscam vencer as resistências de uma sociedade que empobrece e se torna cada vez mais desigual e que vê serem diminuídas as possibilidades de um amanhecer diferente. Todas as medidas adotadas pelos governos nos últimos anos resultam de uma política econômica restritiva, com cortes em gastos e investimentos públicos e a uma política monetária com viés igualmente recessivo.

Se a crise é para o país, a oportunidade é somente para o dinheiro. Integra essa crença a ideia de que o mercado vai, por si só, sair da aguda crise em que se encontra tão logo sejam contidos os gastos públicos e lhe sejam abertos nichos de atuação. Ledo engano. Os agentes de mercado agem em prol do lucro e se movem em atenção a demandas. Na atual crise, persistente aliás, com desemprego em alta, e aumento da miséria a deprimir a demanda doméstica e incertezas limitando as demandas externas, o afastamento do Estado é um retrocesso.

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

E se o governo, ao contrário, se desacredita como polo indutor e sequer se credencia como gestor das políticas, sobra desalento, ociosidade e a produção patina, como mostram os índices do PIB nos últimos 12 trimestres.

Depois de 2017, com a hegemonia desse roteiro ortodoxo, o país experimenta um grande retrocesso. Pôs fim a prioridades políticas de redistribuição de renda e a um modelo mais audacioso de expansão econômica, com ampliação da indústria nacional através das oportunidades geradas pela exploração de riquezas do pré-sal e da ampliação do conteúdo nacional em amplos segmentos industriais e de serviços. Depois desse marco na economia, em diversos segmentos industriais e, especialmente, na exploração do pré-sal avançou a desnacionalização. E nos serviços públicos proliferaram privatizações, com venda de ativos e concessões.

Ainda para favorecer os negócios, duas profundas alterações foram aprovadas: a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017, que alterou a CLT) com novas formas de contratação, precarização de diversos direitos trabalhistas e a possibilidade de acordos individuais e coletivos em substituição a preceitos legais; e uma nova lei de terceirização (Lei nº 13.429, de 2017) que acabou com a dicotomia entre atividade fim e atividade meio, uma vez que permitiu a terceirização integral e a consequente existência de empresas sem qualquer trabalhador – o efeito dessas mudanças sobre a estrutura do trabalho no país e sobre a previdência social em particular será discutida no Capítulo 4.

No campo social, a desocupação não arrefece, a precarização e a subutilização da mão de obra assumem características mais permanentes e a miséria aumenta.

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

Uma parcela significativa dessa retração decorreu de mudanças nas propostas encaminhadas pelo Executivo ao Congresso Nacional. Mas, seja em função dessas denominadas pautas-bomba, seja porque, em parte, o governo considerava o cenário econômico altamente positivo para tolerar essas ampliações, essa explosão de renúncias não foi enfrentada a contento. A consequência foi uma crescente incapacidade para o Estado em cumprir as tarefas necessárias para manter o ritmo de crescimento e, posteriormente, uma crise fiscal, quando o país parou de crescer, acumulando perdas na arrecadação.

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

A execução do Orçamento da Seguridade Social e a economia em 2018 sofreram grande influência dos efeitos de uma forte contração do PIB verificada entre 2015 e 2016, que somou mais de 7,5% em perdas acumuladas na produção nacional de bens e serviços. Em 2017 e 2018, a economia patinou alcançando o fundo do poço, com uma flutuação de apenas 1%, em ambos os exercícios. E em 2019, as expectativas não são das melhores. O PIB do primeiro trimestre ficou negativo e o do segundo trimestre, embora positivo, e acima das expectativas, não demonstra mais do que uma retomada lenta e gradual.

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

Os efeitos da crise, as fragilidades da recuperação econômica no último biênio e os problemas sociais dela decorrentes são analisados na Seção 2.2.

Em 2016, a promulgação da Emenda Constitucional – EC nº 95, do teto de gastos, criou um ambiente muito propício para o desenvolvimento dessa inação estatal. O congelamento de gastos suprime a capacidade de intervenção estatal para alavancar a economia e inibe a adoção de programas que possam aliviar o sofrimento da sociedade em altos níveis de desocupação e de subocupação. Mesmo quando o país retorna ao mapa da fome, assiste ao crescimento da quantidade de pobres e a dos mais ricos.

O ano de 2018 foi o terceiro de vigência da EC nº 95. E, a cada ano, as despesas orçamentárias, para cada órgão ou Poder, precisam ser inferiores ao do limite do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA¹.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF – também contém limitações para a expansão das despesas, mas excetua da obrigação de compensação a concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente e a expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados². A LRF também permite que as despesas cresçam segundo uma margem de expansão a ser coberta pelo aumento da arrecadação. Com a EC nº 95 não há essas exceções. Todas as despesas primárias devem estar contidas nos limites e compensado todo e qualquer aumento.

Há precarização dos serviços, porque nenhum aumento da demanda pode ser atendido. Como o desemprego e o seu subemprego avançam, há aumento da pobreza e mais pessoas buscam serviços na saúde pública; fazem jus a benefícios assistenciais (tanto o Bolsa Família quanto os benefícios da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS possuem um recorte de renda como requisito para ingresso) e trabalhistas (como o seguro desemprego).

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

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

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

Em suma, as opções governamentais para o enfrentamento à crise estão direcionadas para um ajuste contra os direitos da sociedade, especialmente dos mais pobres. Assim foi na reforma trabalhista para enfrentar o desemprego. Assim é na opção pelas medidas de enfrentamento à crise fiscal.

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

2 LC nº 101, de 2000; Art. 24.

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

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

1.1. OS EFEITOS DAS RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

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

Até então, o uso das renúncias tributárias não foi significativo. Todavia, a partir de 2011 elas foram incorporadas à agenda, para se contrapor a um volume descomunal de moedas que as grandes economias liberaram para sair de suas crises. Com moedas fortes em profusão, o real se valorizou, dificultando a produção local. O governo optou por utilizar renúncias fiscais para financiar direta ou indiretamente a economia, o emprego, as exportações e os investimentos das empresas.

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

Segundo a Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, os valores envolvidos em renúncias aprovadas triplicaram em 2011, frente às de 2010, passando de menos de R\$ 12,6 bilhões para R\$ 58,0 bilhões³. Cresceram ainda mais em 2012, para R\$ 142,6 bilhões e continuaram aumentando. Entre 2013 e 2014, foram quase R\$ 100 bilhões em cada ano. Em 2015 e 2016, já em curso os novos elementos da política fiscal, o ritmo de aprovação de novas renúncias diminuiu, e em 2016, foi apenas residual.

Em 2017, voltou a crescer: as renúncias em 2016 totalizaram R\$ 264,7 bilhões; em 2017, R\$ 278,7 bilhões; em 2018, R\$ 292,8 bilhões e são projetadas R\$ 307,1 bilhões de renúncias em 2019. Várias dessas medidas de maior impacto fiscal acabaram aprovadas, porque desde a aprovação da EC nº 95 ficou manifesto que as saídas para a crise fiscal seriam dirigidas para o corte de gastos e de direitos sociais. Recuperar os níveis de arrecadação perdeu parte de sua importância.

Esses números podem ser vistos na Tabela 1, que acumula esses dados das renúncias tributárias instituídas a partir de 2010 e os seus efeitos pelos exercícios seguintes com as informações dos gastos tributários estimados por bases efetivas.

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

TABELA 1**DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS, O ANO DE IMPACTO DAS MEDIDAS E OS VALORES DAS RENÚNCIAS**

Valores correntes, em R\$ milhões

| | | Desonerações instituídas e Ano de Impacto das medidas | | | | | | | | | | | Impacto ⁽¹⁾ | |
|--|------|---|---------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|--------|------------------------|---------|
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | | 2021 |
| Início de vigência | 2010 | 2.509 | 5.780 | 1.727 | 2.607 | | | | | | | | | 12.623 |
| | 2011 | | 2.989 | 29.398 | 12.010 | 13.628 | | | | | | | | 58.025 |
| | 2012 | | | 15.413 | 47.091 | 52.358 | 27.758 | | | | | | | 142.621 |
| | 2013 | | | | 14.593 | 32.916 | 24.687 | 22.985 | | | | | | 95.181 |
| | 2014 | | | | | 2.550 | 40.039 | 23.771 | 26.338 | | | | | 92.698 |
| | 2015 | | | | | | 5.412 | 8.854 | 11.380 | 16.333 | | | | 41.980 |
| | 2016 | | | | | | | 627 | 1.372 | 1.442 | 916 | | | 4.357 |
| | 2017 | | | | | | | | 739 | 16.366 | 18.668 | 21.245 | | 57.019 |
| | 2018 | | | | | | | | | 4.166 | 10.374 | 9.983 | 5.341 | 29.865 |
| Soma dessas renúncias ⁽²⁾ | | 2.509 | 8.769 | 46.538 | 76.301 | 101.452 | 97.897 | 56.237 | 39.829 | 38.307 | 29.958 | 31.228 | 5.341 | 534.367 |
| Renúncia total do exercício ⁽³⁾ | | 117.135 | 152.441 | 181.747 | 223.310 | 257.223 | 269.994 | 264.687 | 278.743 | 292.841 | 307.113 | | | |
| Soma arrecadação ⁽⁴⁾ | | 743.174 | 874.787 | 923.300 | 1.027.340 | 1.076.681 | 1.115.409 | 1.177.889 | 1.210.348 | 1.296.234 | nd | | | |
| Renúncia (em % PIB) | | 3,01 | 3,48 | 3,77 | 4,19 | 4,45 | 4,50 | 4,22 | 4,25 | 4,29 | nd | | | |
| Renúncia (em % da arrecadação) | | 15,8 | 17,4 | 19,7 | 21,7 | 23,9 | 24,2 | 22,5 | 23,0 | 22,6 | nd | | | |

Fonte: RFB - Desonerações instituídas, última edição a relativa a 2018, e Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2016 série 2014-2019. Para a arrecadação líquida, relatórios fiscais da STN.

Notas ⁽¹⁾ Apenas o impacto das perdas de arrecadação no ano de aprovação das medidas e a dos três anos posteriores. ⁽²⁾ Dados dos relatórios de desonerações instituídas. ⁽³⁾ Dados dos relatórios de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, a informação mais recente para cada exercício. ⁽⁴⁾ Dados da receita administrada, indicada pelos relatórios da STN.

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

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

No parcelamento das dívidas rurais para com a previdência⁴, os benefícios foram tão grandes que incluíram ampliação de perdão e dos descontos, aumento dos prazos, redução da alíquota da contribuição a ser paga e ainda descontos em várias linhas de crédito agrícola. Vale ressaltar que até os descontos em linhas de crédito que impliquem em aumento dos subsídios têm impacto orçamentário e o aumento desses subsídios limita outras despesas públicas (por conta da EC nº 95, que limita por 20 anos as despesas do governo federal, onde os subsídios estão incluídos). Em 2018, o Congresso derrubou o conjunto dos vetos aprovados nessa legislação.

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

A aprovação desses dois projetos, bem como o de vários outros correlatos, ignoraram os limites e procedimentos estabelecidos pela EC nº 95, a Emenda do teto dos gastos; pela Lei de Responsabilidade Fiscal e das determinações das respectivas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Todas essas normativas exigiam conhecimento prévio pelo parlamento do total de renúncias envolvidas e relatório de impacto identificando as respectivas medidas compensatórias. Nada disso foi atendido⁵.

O sistema tributário nacional acumula muitas distorções, a maior parte delas identificadas com uma péssima distribuição dos tributos que afrontam a capacidade econômica do contribuinte. Os pobres e a classe média estão submetidos a uma maior carga, comparativamente a sua menor capacidade econômica. E, infelizmente, o governo e o Congresso ainda resistem em aumentar a progressividade do sistema, com a aprovação da tributação sobre grandes fortunas, lucros, juros e dividendos, por exemplo.

O sistema tributário brasileiro sempre privilegiou a tributação indireta, ao invés de alcançar a renda e a propriedade. Isto ocorre tanto a nível federal, quanto estadual. Aliás, o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, o tributo com maior arrecadação nacional, provoca distorções em relação aos princípios da justiça tributária, não somente por ser indireto, incidente sobre o consumo, mas porque afronta o princípio da seletividade e da essencialidade ao apresentar uma concentração desproporcional em serviços públicos, como energia, telefonia, água e saneamento. Essas distorções não conseguem ser corrigidas por renúncias. O efeito das principais renúncias nas Contribuições Sociais, afetando diretamente o financiamento da Seguridade Social pode ser acompanhado na Tabela 2⁶. Em valores relativos à receita realizada das contribuições sociais, elas cresceram até 2015, quando comprometeram 22,5% do financiamento exclusivo da Seguridade. Em 2017 e 2018, estiveram na casa dos 19%.

1.2. OS EFEITOS DA CRISE ECONÔMICA E DA FRAGILIDADE DA RECUPERAÇÃO A PARTIR DE 2017

Entre 2004 e 2013, o crescimento do PIB foi de 50%, uma variação média anual de 4,1%, apesar dos reflexos da primeira fase da crise internacional terem afetado negativamente os anos de 2008 e 2009. Em 2014, o país viveu uma paralisia e o PIB apresentou resultado positivo de 0,5%. Em 2015, iniciou-se um período de queda acentuada que se prolongou por 2016, caiu 3,8% e 3,6%, respectivamente. Em 2017 e 2018, a economia parou de cair, flutuando positivamente 1,1% em ambos os exercícios.

O Gráfico 1 permite visualizar a evolução do PIB desde 2005. A crise de 2008-2009, reconhecida como a maior crise desde 1929, promoveu uma queda na produção que nem de perto se compara ao ocorrido em 2015-2016. Não apenas a queda foi menor como a recuperação foi mais rápida. A última crise destruiu 7,3% da produção nacional e a pequena recuperação de 2017 e 2018 fez com que essas perdas fossem reduzidas para 5,3%. Ao final de 2018, os níveis de produção situavam-se em patamares semelhantes aos valores médios de 2012.

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

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

TABELA 2
RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

| | Estimativas Bases Efetivas | | | Projeções | | |
|---|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Contribuição para a Previdência Social | 44.769 | 57.956 | 65.068 | 56.551 | 60.549 | 62.542 |
| Simples Nacional | 18.267 | 19.535 | 22.495 | 23.766 | 25.669 | 26.374 |
| Desoneração da Folha de Salários | 12.284 | 22.107 | 25.199 | 14.547 | 13.704 | 12.105 |
| Entidades Filantrópicas | 8.720 | 10.428 | 9.755 | 10.236 | 12.348 | 12.687 |
| Exportação da Produção Rural | 4.484 | 4.638 | 5.941 | 6.040 | 6.558 | 7.500 |
| Funrural | - | - | - | - | - | 1.104 |
| MEI - Microempreendedor Individual | 786 | 991 | 1.404 | 1.676 | 2.061 | 2.562 |
| Outras | 227 | 256 | 274 | 286 | 209 | 211 |
| COFINS | 54.767 | 60.433 | 62.387 | 57.815 | 61.198 | 65.421 |
| Desoneração Cesta Básica | 11.512 | 12.303 | 12.951 | 11.890 | 12.431 | 13.030 |
| Entidades Filantrópicas | 3.693 | 4.471 | 4.741 | 5.066 | 5.328 | 5.948 |
| Simples Nacional | 17.237 | 18.969 | 18.809 | 18.637 | 18.667 | 19.567 |
| Zona Franca Manaus | 5.546 | 5.044 | 5.625 | 5.531 | 5.881 | 6.715 |
| Outras | 16.779 | 19.646 | 20.261 | 16.692 | 18.892 | 20.161 |
| CSLL | 9.046 | 9.857 | 9.070 | 9.668 | 9.716 | 10.183 |
| Simples Nacional | 6.389 | 7.005 | 6.710 | 6.554 | 6.523 | 6.837 |
| Entidades Filantrópicas | 1.707 | 1.824 | 1.163 | 1.933 | 2.021 | 2.118 |
| Inovação Tecnológica | 433 | 463 | 487 | 356 | 373 | 391 |
| PROUNI | 75 | 98 | 174 | 186 | 346 | 407 |
| Outras | 443 | 467 | 536 | 639 | 454 | 429 |
| Contribuição Social para o PIS-PASEP | 10.870 | 12.010 | 12.363 | 11.301 | 11.961 | 12.639 |
| Desoneração Cesta Básica | 2.497 | 2.669 | 2.809 | 2.581 | 2.699 | 2.829 |
| Simples Nacional | 3.848 | 4.226 | 4.193 | 4.156 | 4.161 | 4.362 |
| Zona Franca de Manaus | 1.181 | 1.072 | 1.201 | 1.194 | 1.276 | 1.314 |
| Outras | 3.343 | 4.043 | 4.159 | 3.369 | 3.825 | 4.134 |
| Soma das renúncias nessas contribuições sociais | 119.452 | 140.256 | 148.887 | 135.335 | 143.425 | 150.785 |
| Soma das renúncias em outras receitas | 103.858 | 116.967 | 121.106 | 129.352 | 135.318 | 142.056 |
| Total das renúncias | 223.310 | 257.223 | 269.994 | 264.687 | 278.743 | 292.841 |
| % Renúncias Seguridade sobre o total | 53,5 | 54,5 | 55,1 | 51,1 | 51,5 | 51,5 |
| % Renúncias sobre as receitas de Contribuições Sociais | 18,5 | 20,6 | 22,4 | 19,6 | 19,0 | 19,0 |

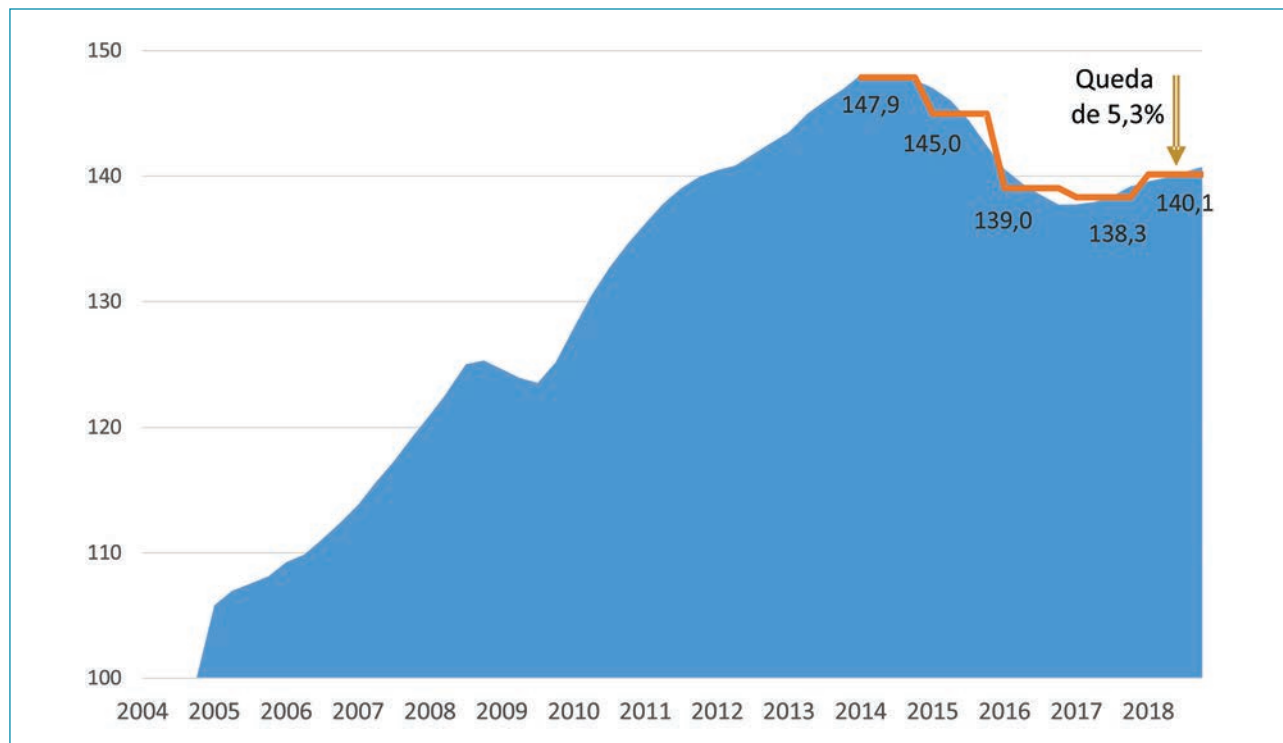
Nota: Ao final desta Publicação, nos Anexos de Dados (Anexo A-V), encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2019.

Fonte: RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2016 série 2014-2019.

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

GRÁFICO 1

PIB REAL DO BRASIL, EVOLUÇÃO TRIMESTRAL, COM AJUSTE SAZONAL



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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A aguda queda na produção que o gráfico identifica pode ser compreendida pelo comportamento dos diversos setores da economia, medido pelas pesquisas mensais do IBGE, sobre Indústria (PMI); Comércio (PMC); e Serviços (PMS). Esses elementos, que compõem a produção, representam 82% do PIB⁷.

Esses números podem ser acompanhados no Gráfico 2, que também permite comparar o transcurso de tempo entre os momentos mais agudos de cada crise com os períodos de sua superação.

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

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

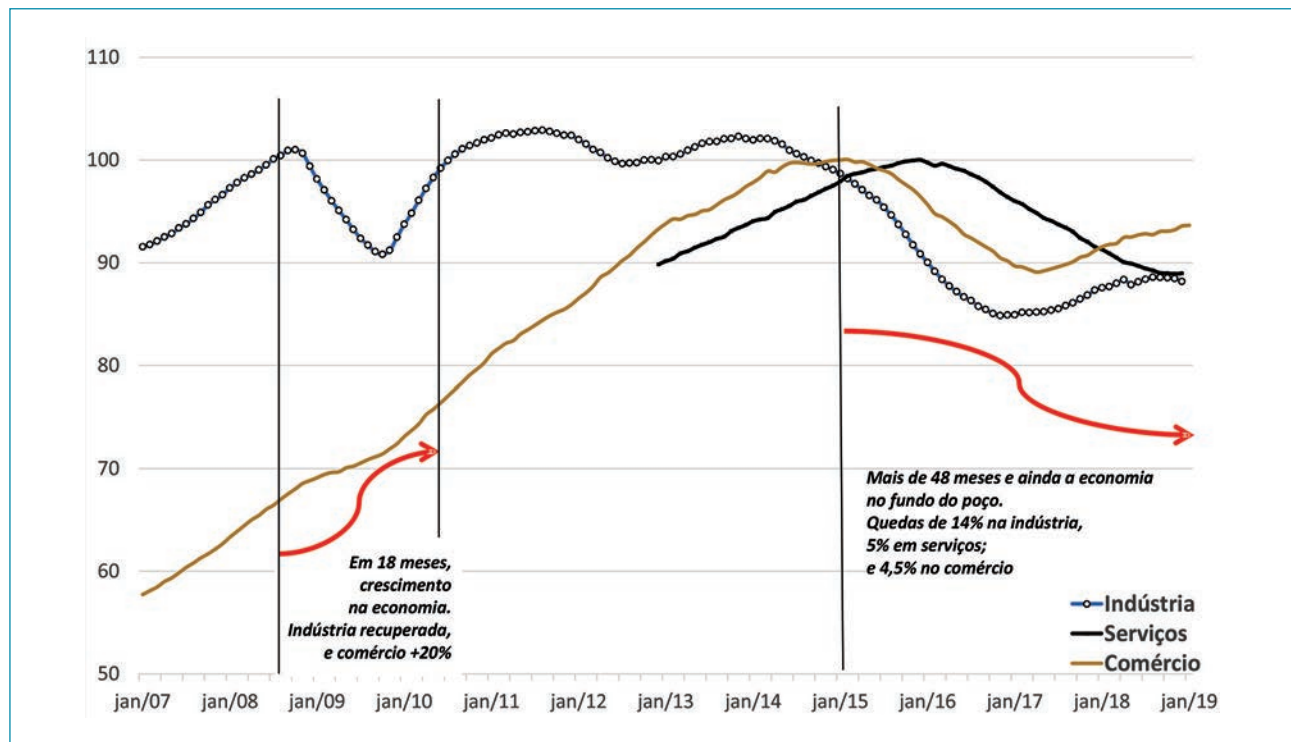
Um dos elementos que diferencia esses momentos é a ação governamental. No primeiro caso, foram utilizados diversos instrumentos para reaquecer a economia, como expansão do crédito para pessoas e empre-

⁷ Os 18% restantes são compostos pela produção agropecuária e pelos impostos que incidem sobre os preços.

sas, aumento da renda das famílias, reduções tributárias, ampliação de políticas sociais e dos investimentos do governo e de suas estatais, novas políticas de adensamento industrial etc. Assim, decorridos 18 meses de setembro de 2008, a economia estava recuperada. A indústria havia retomado o patamar anterior ao da crise e o comércio apresentava uma expansão de 20%. Em 2010, o PIB cresceu 7,5%, parte derivado de uma base comparativa fraca (em 2009, caiu 0,1%), mas principalmente pelo resultado conjunto dos setores público e privado na superação dos problemas.

GRÁFICO 2

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



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

Fonte: IBGE

Organização: Anfip e Fundação Anfip

Na crise atual, vigoraram as políticas de austeridade e a desconstrução de vários mecanismos de ação anticíclica. A aposta se concentrava em privatizações, corte em investimentos e programas sociais, diminuição do crédito, redução dos índices de exigência de conteúdo nacional para a exploração de petróleo e de serviços públicos, entre outros. O governo confiou em uma recuperação espontânea da economia, onde bastava o anúncio de medidas de ajuste fiscal do setor público para que os agentes de mercado reconquistassem a confiança e a capacidade de recuperar a economia, vencendo os problemas internos e externos.

A segunda diferença é a confiança gerada pelo governo para induzir as ações e iniciativas do setor privado. Em 2008, o governo apostou no enfrentamento dos efeitos da interiorização da crise na economia

nacional e o setor privado respondeu prontamente. Desde 2016, os governos, em uma eterna crise política, não despertaram a confiança necessária nos agentes econômicos para uma tarefa ainda mais difícil, uma saída da crise sendo eles os protagonistas.

A economia parou de cair em 2017, mas a recuperação não se generalizou e dados positivos foram sendo sucedidos por informações contraditórias. Essas idas e vindas vêm desde 2017 e até mesmo em 2019, com fraco desempenho do PIB no primeiro trimestre.

Os dados do mercado de trabalho estão detalhados no Capítulo 4 e respondem a evolução da economia e às medidas que só conduzem à informalização aprovadas desde 2017.

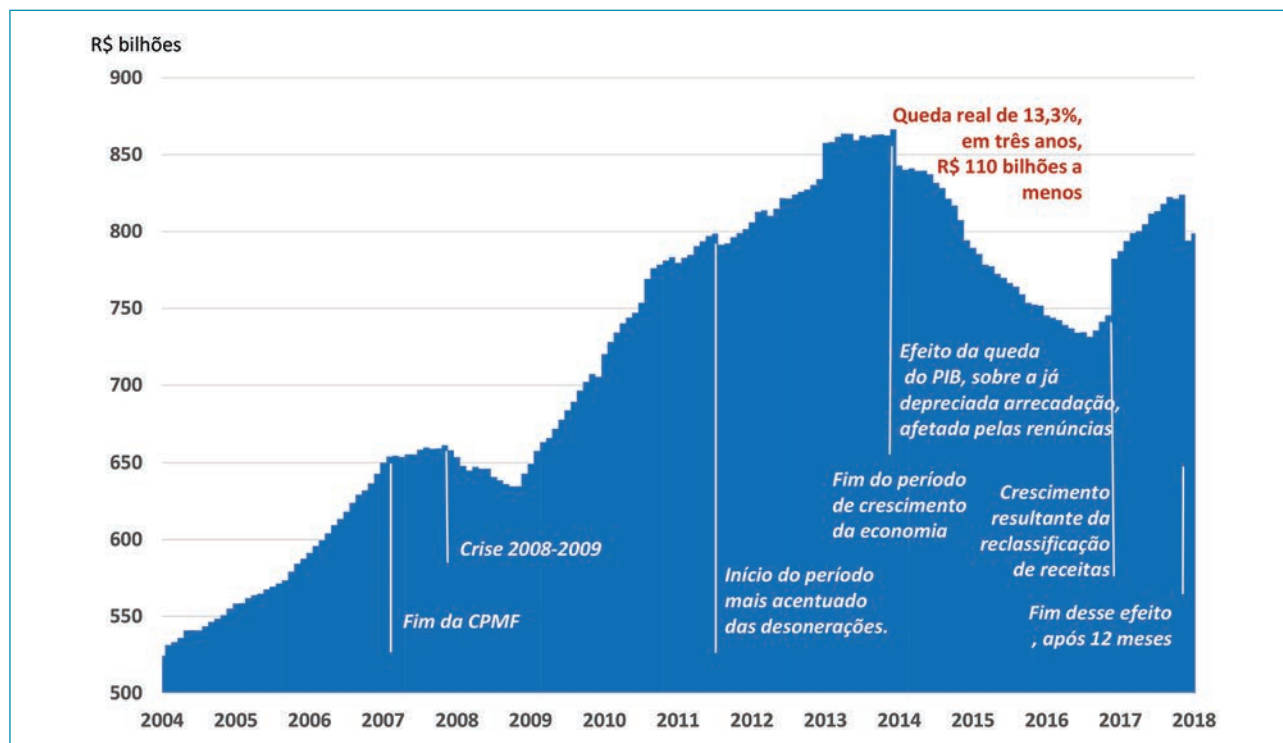
É nesse contexto que são analisadas as receitas da seguridade social.

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

A receita das contribuições sociais pode ser acompanhada do Gráfico 3. Os dados expressam a cada mês a soma em valores constantes (corrigidos pelo IPCA) da arrecadação acumulada pelos últimos doze meses. São também apresentados eventos importantes que determinaram o comportamento da arrecadação, como os momentos de crise e o início do período de aceleração acentuada das desonerações. E, ao final, a queda da arrecadação pelo efeito combinado de recessão e essas desonerações.

GRÁFICO 3

RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL



Fonte: STN-MF; em valores constantes de dezembro de 2018 (IPCA).

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

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

A tributação responde com elasticidade em relação à economia, crescendo e diminuindo, acompanhando o PIB, mas quase sempre em ritmos mais acelerados. Quando a capacidade econômica do contribuinte cresce, é mais vantajoso estar em dia com o fisco. Ao contrário, nos momentos de crise, as empresas agem no sentido oposto. Os dados da Tabela 3 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 também 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. Pesaram naturalmente alguns efeitos da crise (compensação de prejuízos, na base de cálculo da contribuição sobre os lucros), como também o fim da CPMF a partir de 2008. A título de informação, em valores atuais, essas receitas representavam R\$ 67 bilhões ao ano ou um valor médio mensal de R\$ 5,6 bilhões.

TABELA 3

VARIACÃO REAL DO PIB E A RECEITA MÉDIA ANUAL DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

| Anos e períodos determinados | | Variação real do PIB (%) | Receita média mensal de contribuições sociais ⁽¹⁾ | | | | | Crescimento real ⁽³⁾ (%) |
|------------------------------|-----------|--------------------------|--|--------|-----------|------|------|-------------------------------------|
| | | | R\$ bilhões | | | | | |
| | | | Previdência (RGPS) ⁽²⁾ | Cofins | PIS/Pasep | CSLL | CPMF | |
| Variação por períodos | 2005-2007 | 13,8 | 29,9 | 13,6 | 50,0 | 16,7 | 19,8 | 24,0 |
| | 2008-2010 | 12,9 | 29,6 | 17,5 | 38,1 | 31,2 | | 10,8 |
| | 2011-2014 | 9,7 | 25,5 | 10,9 | 16,1 | 1,8 | | 17,0 |
| | 2015-2018 | -4,7 | -8,8 | -0,5 | -4,7 | -1,0 | | -5,2 |

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

Nota: ⁽¹⁾ Em valores constantes, corrigidos pelo IPCA, de dezembro de 2018, 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, na Tabela A_III, há a evolução anual das receitas de Contribuições Sociais de 2005 a 2018, em valores constantes.

Organização: Anfp e Fundação Anfp.

Para o terceiro período, de 2011 a 2014, a economia diminuiu o ritmo, mas continuou crescendo. O PIB aumentou 9,7% nesses quatro anos e a receita, em 17%. E, como nos períodos anteriores, o grande destaque positivo foi o comportamento da contribuição previdenciária – que será analisada no Capítulo 4. Mas, vale antecipar que o desempenho altamente positivo desse período decorreu da redução dos índices de desemprego e pela formalização do trabalho. Mais e melhores empregos e não o corte de direitos, sempre foi o grande remédio para os maiores problemas da previdência social, da falta de cobertura ao

financiamento. Somente nesse período, o crescimento do número de vagas registradas na RAIS, como de vínculo ativo ao final de cada exercício foi de cinco milhões e meio de novos postos de trabalho formalizados. Potencializando esse efeito, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu 7% pelo efeito combinado da diminuição do próprio desemprego, como também por um aumento real de aproximadamente 12% concedido ao salário mínimo⁸.

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

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

No quarto período analisado, de 2015 a 2018, o país viveu dois anos de recessão seguidos de outros dois de pequena recuperação. A economia teve variação negativa de 4,7% e as receitas, em -5,2%, em termos reais, na média de todo o quadriênio.

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

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

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

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 juros, com generosas condições de parcelamento,

⁸ Esses números relativos a RAIS, comportamento do salário real e do salário mínimo estão detalhados no Capítulo 4

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.

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

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

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

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

Com a EC nº 93, a DRU, que desvinculava 20% das receitas de contribuições sociais, exceto a previdenciária, foi ampliada para 30%. São recursos que deixam de compor o financiamento do Orçamento da Seguridade Social e podem ser gastos em outras áreas a critério do governo federal. E, pela primeira vez, também são desvinculados 30% das receitas de taxas. Essa subtração de recursos da Seguridade passou de uma média de R\$ 63,4 bilhões, entre 2013 e 2015, para R\$ 99,4 bilhões, em 2016, R\$ 113 bilhões, em 2017 e R\$ 120 bilhões, em 2018.

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

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

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

Assim, além de contribuir para a criação do artificial discurso de déficit da Seguridade, a DRU promove a subtração de recursos disponíveis para a disputa alocativa no processo de elaboração do orçamento da Seguridade e evita a constituição de um fundo de reserva que contribuiria para compensar perdas de arrecadação em momentos de crise. A utilização desse expediente visa construir uma conta de déficit da

Seguridade Social e demonstra que o interesse real na desvinculação nunca foi resolver problemas de gestão financeira de recursos, mas potencializar os discursos em prol das reformas para supressão de direitos financiados pela Seguridade Social.

A Tabela 4 apresenta os dados da DRU em diversos exercícios. Os valores divergem em pequena margem em relação ao total apresentado pelo governo, porque nesta Tabela e na Tabela 2, que aponta o conjunto das receitas da Seguridade Social, a integralidade das receitas de juros e multas é incorporada à Receita das Contribuições, como dispõe a Lei 8.212/1991. O governo não considera essas receitas como integradas às receitas das contribuições, diminuindo seu valor total e, assim, a desvinculação também é apresentada em valor ligeiramente inferior.

TABELA 4
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DESVINCULADAS PELA DRU

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 (1) | 2017 | 2018 |
|---|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Cofins | 17.920 | 24.019 | 23.352 | 28.005 | 40.185 | 61.404 | 70.728 | 75.440 |
| CSLL | 5.246 | 8.500 | 8.718 | 9.151 | 11.933 | 20.443 | 22.695 | 23.565 |
| PIS/Pasep | 4.417 | 6.178 | 6.219 | 8.089 | 8.498 | 16.208 | 18.713 | 19.854 |
| Outras contribuições (2) | 4.914 | 568 | 500 | 630 | 1.085 | 920 | 981 | 835 |
| Taxas de órgãos da Seguridade (1) | | | | | | 285 | 232 | 281 |
| RECEITAS desvinculadas pela DRU (4) | 32.496 | 39.266 | 3 8.789 | 45.874 | 61.700 | 99.260 | 113.349 | 119.974 |
| Valor médio subtraído da Seguridade Social (3) | 61.429 | | | | | | | |

Valores correntes, R\$ milhões

Fonte: Siga Brasil.

Notas: Ao final desta Publicação, nos Anexos de Dados, encontra-se uma tabela completa das desvinculações promovidas pela DRU em Contribuições Sociais de 2005 a 2018. (1) Até 2015, a DRU era calculada aplicando-se 20% às receitas das contribuições sociais, exceto para a contribuição previdenciária, onde não se aplica desde 2000. A partir de 2016, a alíquota de desvinculação passou a ser de 30% e a atingir as taxas em adição às contribuições sociais. (2) Até 2007, em Outras contribuições constavam as receitas da CPMF, extinta naquele ano. A incidência da DRU na CPMF era parcial, não incidindo sobre a fração destinada ao Fundo de Erradicação da Pobreza. (3) O valor médio é calculado sobre todo o intervalo e não apenas sobre os valores mostrados na Tabela. (4) Os valores divulgados pelo governo para as desvinculações de recursos da Seguridade são diferentes, por vários motivos, entre os principais estão: a) o governo não reconhece a integralidade da receita do PIS como sendo da Seguridade, descontando a parcela aplicada no BNDES; b) o relatório considera a desvinculação de contribuições previdenciárias dos regimes próprios, que não entram na Tabela 4. No Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativo a 2018, por exemplo, o governo reconhece apenas a desvinculação de R\$ 109,6 bilhões.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No período entre 2005 e 2015, as receitas desvinculadas pela DRU foram, em média, de R\$ 47 bilhões. Se apresentados em valores constantes atualizados pelo INPC, de dezembro de 2018, quando a alíquota era de 20%, foram desviados em média R\$ 76 bilhões ao ano.

Se apresentados em valores constantes (INPC, de dezembro de 2018 – vide Anexo A_III), entre 2005 e 2015, quando a alíquota era de 20%, foram desviados em média R\$ 76 bilhões ao ano. Esses valores subiram para R\$ 107 bilhões em 2016, para R\$ 119 bilhões, em 2017, e R\$ 122 bilhões, em 2018, já com a nova alíquota de 30%. Ao longo desses quatorze anos, um trilhão e duzentos bilhões de reais desses recursos da Seguridade foram contabilizados como recursos do Orçamento Fiscal⁹.

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

1.4. A EC Nº 95 – A LIMITAÇÃO DAS DESPESAS – OUTRAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL QUE AFETAM A SEGURIDADE SOCIAL

Em 2016, foi promulgada a Emenda à Constituição nº 95. De autoria do governo, essa emenda limita as despesas orçamentárias e cria um Regime Fiscal que abrange as despesas de todos os Poderes da União e dos órgãos com autonomia administrativa e financeira, integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Esses limites correspondem, em cada ano, às despesas realizadas no ano anterior, corrigidas pelo IPCA, verificado no exercício¹⁰.

O regime fiscal criado pela EC nº 95 fixou limites para as despesas primárias, criando uma restrição adicional à expansão dessas despesas contidas na LRF, tornando o incremento na receita permanente inócua para sustentar a ampliação dessas despesas.

Esses limites de gastos fazem com que os aumentos reais de despesas sujeitas ao controle tenham que ser sempre compensados, ou por redução real de outras despesas obrigatórias, ou por novas restrições às despesas discricionárias. Isto porque precisa ser acomodado dentro do teto de gastos a variação inflacionária incidente sobre as despesas, os aumentos legais previstos nas despesas obrigatórias e o crescimento vegetativo dos benefícios. Negam-se assim espaços para expansão de despesas. Ressalte-se que, nos últimos exercícios, os aumentos legais e o crescimento vegetativo ultrapassaram a variação nominal do limite.

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

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

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

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

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

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

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

Além de afetar o próprio direito previdenciário dos trabalhadores, o teto inviabiliza a política de valorização do salário mínimo para que realize os mandamentos constitucionais da valorização do trabalho, da existência digna, da justiça social, de redução das desigualdades sociais, conforme dispõe o art. 170, da Constituição Federal. Alguns desses pontos estão reafirmados como princípios da ordem social, no art. 193.

Na Saúde, a limitação à reposição inflacionária agravará o quadro de subfinanciamento. Se o valor é constante e há aumento populacional, pelas próximas duas décadas, os valores per capita aplicados em saúde serão cada vez menores.

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

Uma das consequências do teto sobre os recursos para a saúde pode ser observada no processo de vetos aplicados à LDO 2018. O texto aprovado no Congresso previa, para a execução orçamentária de 2018, a garantia de aplicação equivalente, no mínimo, ao montante apurado pela correção inflacionária acrescida da taxa de crescimento populacional¹¹. Para vetar essa importante determinação, o governo alegou que os gastos com a saúde já seriam corrigidos pela inflação; sendo indesejável incluir também o aumento populacional como indexador.

A fixação de um teto vinculado à inflação não consegue dialogar com outros importantes parâmetros definidores das políticas públicas. No caso da Saúde, da mesma forma que o teto desconhece problemas sanitários e epidemiológicos, ignora também a questão populacional, seja verificada no seu quantitativo, seja no perfil etário, e esses são pontos fundamentais para assegurar a cidadania da universalização do direito à saúde.

A limitação dos gastos em saúde agrava o subfinanciamento e representa a negação da saúde como direito de todos e dever do Estado, como estabelecido no art. 196 da CF. Essa medida representa uma rápida precarização dos serviços de saúde, uma afronta ao princípio da universalidade da cobertura e do atendimento, determinado no art. 195, I, da CF. Negar o atendimento público em um serviço imprescindível é criar uma reserva de mercado para o setor privado de saúde.

¹¹ Redação do § 7º do Art. 38, vetado. O veto ainda não foi apreciado pelo Congresso. Disposição semelhante foi aprovada para a educação e igualmente vetada.

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

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

O mesmo cenário recai sobre os benefícios do FAT, o seguro-desemprego e o abono salarial. Com o teto, entram em contradição a limitação de despesas e os ganhos reais para o mínimo ou a garantia de que ele constitua o piso do valor dos benefícios.

Assim, a aprovação desse limite de despesas exigirá a adoção de muitas outras reformas.

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

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

Segundo, o governo ignora outras medidas que poderiam resultar em modelos de maior justiça social, especialmente no campo tributário. Foram afastadas as soluções que poderiam ter como resultado uma distribuição mais justa da carga tributária, como a tributação de grandes fortunas, heranças e lucros e dividendos, entre outros. Alguns segmentos sociais e econômicos sempre ganharam muito, mesmo com a crise. E são exatamente estes que estão submetidos à menor carga tributária direta, aquela que incide sobre patrimônio e rendas.

Terceiro, os gastos financeiros – e não os direitos das pessoas – representam o maior gargalo das contas públicas. A dívida pública brasileira não é grande quando comparada com a dos demais países. Mas, a nossa conta de juros é desproporcional, afinal o Brasil lidera fácil o ranking entre as maiores taxas de juros do mundo. Em 2013, o país pagou R\$ 248,9 bilhões em juros; em 2014, essa conta foi de R\$ 311,4 bilhões e em 2015, aumentou 61%, para R\$ 501,8 bilhões. Em relação ao PIB, esses números passaram de 4,83% em 2013, para 8,50%, em 2015. Em 2015, a despesa com juros superou as despesas com benefícios previdenciários, que foi de R\$ 436,1 bilhões. Em 2016, elas somaram R\$ 407 bilhões, o que representou 6,5% do PIB. Em 2017, essas despesas se mantiveram no mesmo patamar, foram R\$ 400,8 bilhões, 6,1% do PIB. Em 2018, a conta dos juros somou R\$ 380 bilhões, 5,5% do PIB. Vale lembrar que a parcela de financiamento do Tesouro à previdência social no último exercício foi de R\$ 195 bilhões¹², a metade da conta de juros.

12 Conforme a conta do governo, que ignora o efeito negativo das renúncias sobre as receitas.

1.5. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2018

As receitas do Orçamento da Seguridade em 2018 totalizaram R\$ 820,3 bilhões, superando em R\$ 39,9 bilhões os valores de 2017, representando 5,1% de acréscimo em relação ao exercício anterior. Esse aumento superou levemente o aumento nominal do PIB, de 4,2%¹³. A receita de todas as contribuições sociais somou R\$ 791,6 bilhões. O aumento nominal de R\$ 38,1 bilhões representou 5,1% frente ao exercício anterior.

A comparação com os exercícios anteriores precisa ser relativizada porque, em 2017, a Receita Federal do Brasil promoveu uma reclassificação de receitas de contribuições sociais recebidas em vários programas de recuperação de crédito de diversos exercícios anteriores¹⁴.

Ao longo dos últimos dois anos, o país apresentou uma base econômica fraca e deprimida, os números do PIB de 2017 e de 2018 apresentaram um aumento insignificante de apenas 1% para cada ano – apesar de bases comparativas achatadas, resultantes de uma queda do PIB de quase 7%, entre 2015 e 2016. E a produção nacional está longe de encontrar uma saída. Os números parciais de 2019 confirmam uma queda no 1º trimestre impactando negativamente o semestre. Assim, há mais incertezas do que a garantia de superação da crise. Foi nesse cenário completamente adverso que os governos desde 2016 apostaram em supressão de políticas anticíclicas. Repetiram como mantra que os mercados se acertariam e que equacionariam os diversos problemas.

Com o fraco desempenho da economia, o quadro fiscal é de dificuldades. Mas, desde 2016 são ignoradas as possibilidades de recompor receitas, tributando os segmentos mais afortunados e tornando mais justo o sistema tributário nacional ou equacionando o grande acúmulo de créditos tributários a receber¹⁵. E, ao contrário, há um comportamento ainda mais leniente em relação à sonegação e à fraude, com fraco ou nenhum esforço pela efetiva recuperação das dívidas tributárias. Desde o início de 2019, por exemplo, há conversas no governo e projetos de lei apresentados buscando o perdão da dívida do setor agrícola em relação à previdência social, que devem tramitar após a reforma da previdência.

Em função da EC do teto de gastos, cresce a despreocupação com a recuperação da receita. Vários projetos de lei já apontam para uma redução da carga tributária, naturalmente desvinculados de qualquer propósito de justiça fiscal.

Em relação às renúncias tributárias, reconhecido um grande acúmulo desses valores, o governo foi incapaz de efetivar o seu discurso de diminuir esses benefícios e, em 2018, a renúncia cresceu em relação ao PIB¹⁶.

13 Os números históricos do PIB foram revistos, conforme os dados da publicação relativa ao 1º trimestre de 2019. O Anexo VI contém dados históricos sobre o PIB em valores correntes e a sua variação real.

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

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

16 Como demonstrado na Tabela 1.

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

No ano de 2018, como nos anteriores, em relação às receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior arrecadação foi a da contribuição previdenciária, com R\$ 391,2 bilhões¹⁷. Em função dos altos índices de um desemprego persistente, que vem assumindo viés de estrutural, e de um crescimento da informalidade das relações de trabalho, esses valores vêm caindo em valores reais desde 2014. Em relação às contribuições previdenciárias essa queda supera a marca de R\$ 51 bilhões (12%)¹⁸. Desde 2005, somente neste último quadriênio, a arrecadação previdenciária cresceu menos do que a variação nominal do PIB.

Em 2018, com a Contribuição Social sobre o Lucro das Empresas – CSLL, foram arrecadados R\$ 78,5 bilhões. Foram quase R\$ 3 bilhões a mais do que no exercício anterior, 3,8%. As receitas da Cofins e do PIS/PASEP foram de R\$ 251,5 bilhões e de R\$ 66,2 bilhões, respectivamente, e apresentaram um crescimento maior, 6,7% e 6,1%.

Muito embora não sejam significativos, em termos de valor, há, desde 2016, inovações nas receitas de entidades da Seguridade. A primeira, diz respeito à mudança da legislação relativa a royalties e ao fundo social do Pré-Sal. Embora a mudança legal seja de 2013, os seus efeitos econômicos começaram em 2015. Desde então, há uma parcela dos royalties e participações vinculadas à saúde. A segunda mudança decorre da apropriação dos recursos próprios dos serviços hospitalares. As despesas desses hospitais já são computadas em Outras Ações da Seguridade Social. Essas outras Receitas de Entidades da Seguridade, que envolve a arrecadação dos Órgãos que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social, em 2018, somou R\$ 25 bilhões. São recursos da Saúde, da Previdência, da Assistência Social, do FAT e das taxas de fiscalização da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar e da Previdência Complementar.

No lado das despesas do Orçamento da Seguridade Social, em 2018, foram realizados R\$ 874,2 bilhões, apenas R\$ 37,0 bilhões acima dos valores de 2017, o que representou um incremento de 4,4%, ligeiramente inferior ao aumento das receitas. A maior parte dessas despesas corresponde aos benefícios, previdenciários, trabalhistas e da assistência social, que somaram R\$ 724,6 bilhões e, como nos anos anteriores, o aumento das despesas em benefícios corresponde a uma parcela significativa do crescimento das despesas totais da Seguridade. A saúde, do total das despesas com a Seguridade Social equivale a R\$ 119 bilhões.

Os benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas da Seguridade Social corresponderam a 10,6% do PIB em 2018, estáveis em relação ao ano anterior. Esse percentual foi de 8,0%, 8,2%, 8,7%, 8,8%, 9,2%, 10,2% e 10,6% do PIB, respectivamente, para os exercícios de 2005, 2010, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017. Até 2015, esse crescimento esteve relacionado diretamente aos aumentos reais do salário mínimo. Mas, desde 2016, não mais são concedidos esses reajustes, assim uma parcela desse crescimento corresponde à redução do PIB real, ocorrida em 2015 e 2016. Durante o período de expansão do valor real do salário mínimo, o crescimento econômico permitiu absorver o aumento das despesas associadas a esses benefícios.

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

18 Os números da receita de contribuições sociais em valores constantes podem ser vistos na Tabela 8 e no Anexo III.

Mas, em 2017 e 2018, os reajustes ao salário mínimo foram inferiores ao INPC do período, em franco descumprimento ao mandamento constitucional. Assim, o principal fator que determina o crescimento dessas despesas em relação ao PIB é o desempenho negativo da economia.

Entre 2005 e 2015, o salário mínimo cresceu quase 75% em termos reais e a maior parte dos benefícios pagos com recursos da Seguridade tem o seu valor submetido ao valor do mínimo. No entanto, esse aumento real não se refletiu na mesma proporção no aumento da participação da soma desses benefícios frente ao PIB. No mesmo período, eles passaram de 8,0% para 8,8%. 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 benefícios¹⁹. Segundo, porque essas alocações têm um grande efeito multiplicador no PIB e, maior ainda, na renda das famílias, ampliando a capacidade de consumo dos seus beneficiários diretos e indiretos.

Vale lembrar, ainda, que as despesas em benefícios fazem com que uma parcela importante da arrecadação da União seja devolvida diretamente às pessoas, redistribuindo renda. A receita corrente líquida da União em 2018, descontadas as transferências constitucionais a estados e municípios, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, correspondeu a 18,0% do PIB. O valor das transferências em benefícios da Seguridade Social, com 10,6% representou 59% e, portanto, superou a metade desse montante.

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

A Tabela 5, para as receitas, e a Tabela 6, para as despesas e o resultado da Seguridade apresentam esses números, identificando, respectivamente, as receitas das principais contribuições sociais e as demais fontes de financiamento do Orçamento da Seguridade Social e as despesas, com saúde, previdência e assistência social, que serão detalhados nos capítulos seguintes.

As Tabelas permitem acompanhar os efeitos, sobre receitas e despesas, da crise de 2008-2009. De 2005 a 2008, a Seguridade Social apresentou um resultado médio de R\$ 67 bilhões. Em 2009, no momento mais crítico daquela crise, o resultado da Seguridade foi ainda positivo, mas caiu para menos da metade dessa média. Em 2010, apesar do grande aumento das despesas, utilizadas como um dos elementos de indução econômica, as contas estavam recuperadas e o resultado da Seguridade já alcançava números próximos da média do período anterior.

No quadriênio que se segue a 2015 não se vê nenhum esforço governamental para a recuperação, nem da economia, nem das receitas. Os efeitos dessa omissão não são apenas econômicos e fiscais. Essa opção política tem um alto custo social, o desemprego e a informalidade do trabalho aumentam, a renda das famílias diminui e os níveis de pobreza crescem.

Em relação às contribuições previdenciárias, a Análise da Seguridade Social segue a legislação que determina a compensação integral à Previdência Social pelas perdas da desoneração²⁰. E, para corrigir esse descumprimento legal, na Tabela 5, são acrescidos, em “Compensações não repassadas”, os valores correspondentes à parcela não integralizada.

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

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

TABELA 5
RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, R\$ milhões

| RECEITAS REALIZADAS | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Diferença em relação a | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|------------|
| | | | | | | | | | 2016 | 2017 |
| 1. Receita de contribuições sociais | 277.046 | 359.895 | 375.952 | 441.341 | 663.333 | 689.587 | 753.476 | 791.550 | 14,8 | 5,1 |
| Receita Previdenciária ⁽¹⁾ | 108.434 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 354.833 | 358.137 | 374.785 | 391.182 | 9,2 | 4,4 |
| Arrecadação Previdenciária | 108.434 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 352.553 | 358.137 | 374.785 | 391.182 | 9,2 | 4,4 |
| Urbana | 105.086 | 158.383 | 177.445 | 207.154 | 345.471 | 350.217 | 365.485 | 381.262 | 8,9 | 4,3 |
| Rural | 3.348 | 4.973 | 4.564 | 4.814 | 7.081 | 7.920 | 9.300 | 9.920 | 25,3 | 6,7 |
| Compensações não repassadas ⁽²⁾ | | | | | 2.281 | nd | nd | nd | | |
| Cofins | 89.598 | 120.094 | 116.760 | 140.024 | 200.924 | 204.679 | 235.759 | 251.466 | 22,9 | 6,7 |
| CSLL | 26.232 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 59.665 | 68.143 | 75.651 | 78.549 | 15,3 | 3,8 |
| PIS/Pasep | 22.083 | 30.890 | 31.094 | 40.446 | 42.488 | 54.028 | 62.376 | 66.180 | 22,5 | 6,1 |
| Outras contribuições ⁽³⁾ | 30.699 | 3.053 | 2.498 | 3.148 | 5.423 | 4.600 | 4.905 | 4.173 | -9,3 | -14,9 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 11.220 | 13.354 | 13.941 | 14.608 | 20.853 | 27.611 | 24.904 | 26.707 | -3,3 | 7,2 |
| Recursos Próprios do MDS | 97 | 161 | 217 | 374 | 220 | 231 | 222 | 159 | -31,0 | -28,1 |
| Recursos Próprios do MPS | 268 | 467 | 103 | 68 | 502 | 1.202 | 1.615 | 3.322 | 176,4 | 105,7 |
| Recursos Próprios do MS | 983 | 2.588 | 2.803 | 2.990 | 4.335 | 4.317 | 3.805 | 3.240 | -25,0 | -14,9 |
| Recursos Próprios do FAT | 9.507 | 9.708 | 10.367 | 10.649 | 14.745 | 20.666 | 18.223 | 18.716 | -9,4 | 2,7 |
| Recursos Próprios dos HU ⁽⁴⁾ | 106 | 106 | 66 | 80 | 301 | 147 | 106 | 179 | 21,8 | 68,8 |
| Parcela dos Royalties para a Saúde | | | | | 0 | 11 | 30 | 91 | 735,4 | 206,1 |
| Recursos próprios da Seguridade | nd | nd | nd | nd | 79 | 86 | 130 | 63 | -26,5 | -51,6 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 260 | 324 | 385 | 447 | 670 | 950 | 773 | 937 | -1,4 | 21,3 |
| 3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁵⁾ | 1.052 | 1.456 | 1.307 | 1.535 | 2.226 | 1.976 | 2.047 | 2.029 | 2,7 | -0,9 |
| Receitas da Seguridade Social | 289.318 | 374.705 | 391.200 | 457.484 | 686.412 | 719.174 | 780.427 | 820.286 | 14,1 | 5,1 |

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Na área da Saúde, esta publicação acompanha as programações executadas no Ministério da Saúde, desconsiderando algumas despesas, a exemplo do pagamento de inativos²¹ e despesas com encargos da dívida. Essas definições não equivalem às determinações da LC nº 142, de 2012, que regulamentou a aplicação mínima de recursos em saúde, disciplinando o conjunto das ações e programas orçamentários que devem ser computados para essa verificação.

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

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

TABELA 6

DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, R\$ milhões

| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Diferença em relação a | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|------------------------|------------|
| | | | | | | | | | 2016 | 2017 |
| 1. Benefícios Previdenciários ⁽¹⁾ | 146.010 | 199.562 | 224.876 | 254.859 | 436.087 | 507.871 | 557.235 | 586.379 | 15,5 | 5,2 |
| Previdenciários urbanos | 118.626 | 159.652 | 174.805 | 197.444 | 336.293 | 394.222 | 434.887 | 459.726 | 16,6 | 5,7 |
| Previdenciários rurais | 27.384 | 39.910 | 49.045 | 56.089 | 98.041 | 111.310 | 120.041 | 123.729 | 11,2 | 3,1 |
| Compensação previdenciária ⁽²⁾ | 0 | 0 | 1.027 | 1.325 | 1.753 | 2.339 | 2.307 | 2.924 | 25,0 | 26,7 |
| 2. Benefícios assistenciais ⁽³⁾ | 9.335 | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 41.798 | 47.970 | 53.148 | 55.160 | 15,0 | 3,8 |
| Assistenciais Idosos - LOAS e RMV | 4.067 | 7.195 | 8.675 | 10.365 | 18.460 | 21.040 | 23.145 | 23.944 | 13,8 | 3,5 |
| Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV | 5.268 | 8.446 | 10.037 | 11.869 | 23.338 | 26.930 | 30.003 | 31.216 | 15,9 | 4,0 |
| 3. Bolsa família e outras transferências | 6.769 | 10.605 | 11.877 | 13.493 | 26.921 | 27.492 | 27.784 | 29.426 | 7,0 | 5,9 |
| 4. EPU - Benefícios de Legislação Especial ⁽⁴⁾ | 1.052 | 1.456 | 1.307 | 1.535 | 2.226 | 1.976 | 2.047 | 2.029 | 2,7 | -0,9 |
| 5. Saúde: despesas do MS ⁽⁵⁾ | 34.517 | 49.443 | 57.329 | 61.193 | 100.837 | 107.117 | 116.366 | 119.695 | 11,7 | 2,9 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS ⁽⁶⁾ | 1.716 | 2.599 | 2.745 | 3.992 | 5.388 | 5.318 | 9.813 | 10.472 | 96,9 | 6,7 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS ⁽⁶⁾ | 3.404 | 4.291 | 5.692 | 5.759 | 7.306 | 7.702 | 2.503 | 2.339 | -69,6 | -6,6 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 2.290 | 3.922 | 7.244 | 7.584 | 11.547 | 11.894 | 13.498 | 14.506 | 22,0 | 7,5 |
| 9. Benefícios FAT | 11.378 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 48.180 | 55.704 | 54.236 | 53.627 | -3,7 | -1,1 |
| 10. Outras ações do FAT | 543 | 722 | 592 | 551 | 506 | 551 | 561 | 542 | -1,6 | -3,3 |
| Despesas da Seguridade Social | 217.015 | 308.935 | 357.510 | 400.404 | 680.796 | 773.595 | 837.190 | 874.174 | 13,0 | 4,4 |
| Resultado da Seguridade Social | 72.303 | 65.770 | 33.690 | 57.080 | 5.616 | -54.421 | -56.764 | -53.889 | | |

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

Notas: ⁽¹⁾ Despesas previdenciárias líquidas acrescidas das compensações; ⁽²⁾ compensações com outros regimes previdenciários; ⁽³⁾ as despesas com benefícios de prestação continuada (LOAS e RMV) estão hoje agrupadas entre benefícios 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⁾ essas despesas, em 2017 e 2018, estão influenciadas pela reforma ministerial que extinguiu o Ministério da Previdência e transferiu essas despesas administrativas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. Para esse exercício, estão classificadas como Previdenciárias as que estão classificadas na Função "Previdência Social".

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Para a Saúde, a partir de 2017, há novas regras de financiamento determinadas pela Emenda Constitucional nº 95, do teto de gastos.

Determina o texto:

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

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

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

A redação do Art. 198, §2º, inciso I, modificada pela EC nº 86, de 2015 determina que, no caso da União, as aplicações em ações e serviços públicos de saúde não poderão ser inferiores a 15% (quinze por cen-

to) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro²². Esse limite não foi modificado pela EC nº 95. Em 2016, fruto dessa redação, os gastos federais em ações e serviços públicos de saúde foram ampliados, porque pelo texto anterior esses gastos deveriam ser de pelo menos 13,5%.

Esses valores são inferiores aos defendidos pelo movimento Saúde+10²³. Mas, as determinações da EC nº 86 representavam à época um aumento. Hoje, a sujeição dessas aplicações à EC nº 95, do Teto de gastos, ampliará o subfinanciamento da saúde pública em nosso país. A Saúde perde porque não receberá qualquer aporte extra relacionado ao aumento da receita.

Para 2017, essa aplicação mínima estava calculada em R\$ 109,088 bilhões e pelos parâmetros da LC nº 141, de 2012, foram aplicados R\$ 114,7 bilhões. Na Tabela 6, para as despesas em Saúde constam R\$ 116 bilhões em 2017 e R\$ 120 bilhões em 2018²⁴.

Outra despesa da Seguridade está relacionada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que é responsável pelo pagamento de dois importantes benefícios: o seguro desemprego e o abono salarial – benefício de um salário mínimo a que têm direito todos os trabalhadores que, no ano anterior, receberam, em média, menos de dois salários mínimos. Em 2018, essas despesas somaram R\$ 53,6 bilhões, valor inferior ao realizado em 2017 (R\$ 54,2 bilhões) e 2016 (R\$ 55,7 bilhões). Esses decréscimos sucessivos não respondem ao aumento do desemprego verificado nesses últimos exercícios, mas a alterações legais, que diminuíram prestações e restringiram acesso aos benefícios e a mudanças na cronologia de pagamento do abono.

Do ponto de vista legal, essas despesas também foram impactadas pela edição em 2014 da MP nº 665, convertida na Lei nº 13.134. Muito embora em menor grau do que o pretendido pelo governo na MP, as carências aumentaram e o quantitativo de prestações do seguro desemprego diminuiu. Com maiores dificuldades para o trabalhador alcançar os direitos, essas despesas vêm caindo desde 2016.

A partir de 2016, o desemprego aumentou e o trabalho formal está em franca deterioração. Mas, mudanças legislativas afastaram uma parcela significativa dos trabalhadores desses direitos. Assim, as despesas com a modalidade tradicional do seguro desemprego²⁵ não acompanharam esse cenário, porque há exigências de vínculo formal de pelo menos 6 meses entre as diversas solicitações do benefício. Muitos trabalhadores estão procurando recolocações por mais de 5 meses, superando o número máximo de benefícios e, quando encontram trabalho formal não completam a carência para um novo pedido. Assim, mesmo com altas taxas de desemprego, as despesas com o seguro desemprego caem.

Em 2019, segundo os dados do IBGE relativos ao 1º trimestre, a lenta recuperação do mercado de trabalho elevou o número de brasileiros que procuram emprego há dois anos ou mais para 3,3 milhões de pessoas. É o maior nível desde 2012, com crescimento de 7% frente ao trimestre anterior e de 9,9% em relação ao início de 2017. Esse desemprego de maior duração desestabiliza as famílias, aumentando o número de pessoas que desistem da procura.

Assim, apesar desse quadro crescente de desemprego e de subemprego, as despesas com o seguro desemprego caíram em 2018, somaram R\$ 36 bilhões, e foram inferiores aos valores de 2017, R\$ 38 bilhões.

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

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

24 Os valores apresentados na Tabela 6 são superiores aos consignados na LC nº 141. As diferenças estão em itens como farmácia popular que a LC não considera como Ações e Serviços de Saúde Pública (Na LC apenas as despesas com medicamentos entregues nas unidades de saúde entram na conta).

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

E as relativas ao Abono Salarial, de R\$ 17 bilhões também diminuíram frente a 2016, quando somaram R\$ 18 bilhões, porque para fazer jus é preciso participar do mercado formal de empregos²⁶.

Para as despesas com os pagamentos dos benefícios assistenciais de prestação continuada da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS²⁷, em 2018, foram alocados R\$ 55,2 bilhões, superando em R\$ 2 bilhões o realizado em 2017. Sem aumentos reais para o salário mínimo, o aumento de 3,8% corresponde ao crescimento de beneficiários principalmente resultantes do empobrecimento da população, com a diminuição da renda das famílias, com desemprego e informalidade em alta. Mais famílias do público alvo (com idosos sem aposentadoria ou com pessoas com deficiência), em 2017, estavam com renda per capita inferior a ¼ do salário mínimo.

Em relação ao Bolsa Família, em 2018 foram alocados R\$ 29,4 bilhões, um crescimento de quase 6% - em maior parte resultado do reajuste do valor dos benefícios do programa. Vale lembrar que entre 2014 e 2015, com o processo de busca ativa²⁸, a cobertura do programa cresceu. Em 2016 e 2017, as ações governamentais buscaram o corte de beneficiários. Mesmo durante uma enorme recessão, com altíssimos níveis de desemprego, ao invés de uma busca ativa, o governo retirou 1,1 milhão de famílias do programa, segundo as informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDS.

Em janeiro de 2017, segundo os dados do MDS, foram pagos benefícios a 13,9 milhões de famílias. Esse número foi decaindo ao longo do ano e em julho apenas 12,7 milhões receberam o benefício. Um milhão de famílias a menos. Houve alguma recomposição ao longo do semestre. O relatório de dezembro indica que o ano termina com o atendimento de 13,8 milhões. Com esses números, ao final de 2017, o quantitativo de famílias beneficiadas era inferior até ao de 2014, desconstruindo os ganhos relativos à busca ativa. Com esses movimentos, as despesas com esse programa variaram marginalmente, ficando em R\$ 27,5 bilhões frente aos R\$ 26,9 bilhões de 2015 (+2,1%, uma ampliação inferior a inflação do período). Essa elevação pode ser creditada ao aumento dos valores dos benefícios determinado ainda em maio de 2016²⁹. O aumento do valor dos benefícios foi compensado com a redução do número de beneficiários.

Em dezembro de 2018, o programa atendeu 14,1 milhões de famílias, um aumento muito pequeno em relação ao crescimento da pobreza, como indicam os números do próprio cadastro dos benefícios sociais – CadÚnico. O número de famílias com fonte zero de renda, exceto a desses benefícios assistenciais, vem crescendo desde 2016, quando, em junho, era de 1,5 milhão de famílias. Em dezembro de 2017, era de 2,2 milhões, e em dezembro de 2018, 2,7 milhões. O aumento dessas famílias em estado de necessidade extrema foi grande em 2018 – 23%, mas as despesas com o Bolsa Família não acompanharam essa demanda. As despesas com esse programa estão analisadas na Seção 4.2.

Além do conjunto de despesas associadas à Saúde, aos benefícios e transferências de renda diretas às pessoas, a Seguridade Social conta ainda com diversos programas e ações que potencializam os seus efeitos,

26 Vide Tabela 36.

27 Desde 2016, as leis orçamentárias anuais passaram a apresentar os valores separando os benefícios entre idosos e famílias com pessoas com deficiência em substituição à separação entre Renda Mensal Vitalícia – RMV e Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Como a RMV é um benefício em extinção, agrupar pela finalidade é mais razoável. Para que se possa acompanhar os valores retroativamente, a Análise da Seguridade Social apresenta nessa mesma classificação os dados dos exercícios anteriores.

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

29 O Dec. 8747, de 5 de maio de 2016 estabeleceu novos valores e permitia ao próprio Ministério reajustar valores de benefícios e os patamares de renda per capita utilizados pelo programa. Ao final de junho, outro decreto (Dec. 8794) revogou o decreto de maio. Praticamente manteve os valores, mas revogou a competência do Ministério para fixar os reajustes.

executados no âmbito dos vários Ministérios e nos mais diversos órgãos. Nesse grupo estão as despesas operacionais relativas às ações de Previdência Social, do Ministério do Desenvolvimento Social (em 2019 – Ministério da Cidadania), de algumas secretarias da Presidência da República, da programação de saneamento básico, do funcionamento dos hospitais universitários, entre outros.

Considerando, em 2018, um conjunto de receitas de R\$ 820,3 bilhões e de R\$ 874,2 bilhões em despesas, a Seguridade Social apresentou um resultado negativo no ano passado de R\$ 53,9 bilhões, diminuindo ligeiramente o resultado negativo ocorrido em 2017 (R\$ 56,8 bilhões). O acompanhamento das receitas e das despesas nos últimos 13 anos permite identificar esses resultados como de natureza conjuntural, é o que mostra a Tabela 7.

TABELA 7

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

Valores correntes, R\$ milhões

| | Receitas | | | Despesas | | | "Resultado da Seguridade Social" | | Resultado do Governo Federal | |
|------|-----------------------|-----------------|-------------------|------------|-----------------|-------------------|----------------------------------|-----------------|------------------------------|-----------------|
| | Contribuições sociais | Outras receitas | Total de Receitas | Benefícios | Outras despesas | Total de despesas | Anual | Resultado médio | Anual | Resultado Médio |
| 2005 | 277,0 | 12,3 | 289,3 | 173,5 | 43,5 | 217,0 | 72,3 | 37,6 | 52,7 | 3,4 |
| 2006 | 298,5 | 12,6 | 311,0 | 199,9 | 51,0 | 250,9 | 60,1 | | 48,7 | |
| 2007 | 340,4 | 14,0 | 354,4 | 225,7 | 58,6 | 284,3 | 70,1 | | 57,7 | |
| 2008 | 359,9 | 14,8 | 374,7 | 246,5 | 62,4 | 308,9 | 65,8 | | 71,4 | |
| 2009 | 376,0 | 15,2 | 391,2 | 282,6 | 74,9 | 357,5 | 33,7 | | 39,4 | |
| 2010 | 441,3 | 16,1 | 457,5 | 319,8 | 80,6 | 400,4 | 57,1 | | 77,9 | |
| 2011 | 508,2 | 18,2 | 526,4 | 357,5 | 91,2 | 448,7 | 77,7 | | 91,9 | |
| 2012 | 578,6 | 21,6 | 600,3 | 407,4 | 103,6 | 511,0 | 89,3 | | 85,0 | |
| 2013 | 644,5 | 16,2 | 660,7 | 461,4 | 111,1 | 572,6 | 88,1 | | 72,2 | |
| 2014 | 680,4 | 20,9 | 701,3 | 509,8 | 120,1 | 629,9 | 71,3 | | -23,5 | |
| 2015 | 663,3 | 23,1 | 686,4 | 553,0 | 127,8 | 680,8 | 5,6 | | -120,5 | |
| 2016 | 689,6 | 29,6 | 719,2 | 639,0 | 134,6 | 773,6 | -54,4 | | -161,1 | |
| 2017 | 753,5 | 27,0 | 780,4 | 692,4 | 144,8 | 837,2 | -56,8 | | -124,3 | |
| 2018 | 791,6 | 28,7 | 820,3 | 724,6 | 149,6 | 874,2 | -53,9 | -120,3 | | |

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

Nota: foram apenas sistematizados os dados das Tabelas 5, 6 e do Anexo I, desta publicação.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os números são importantes para o debate fiscal do conjunto dos Orçamentos do Governo Federal. De 2005 a 2018, os únicos resultados negativos foram os do último triênio. Nos demais, houve superávit. E, de 2005 a 2018, foram produzidos uma média R\$ 37,6 bilhões de superávits anuais. O resultado primário do governo federal, que engloba os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, também foi sempre positivo, exceto no último quinquênio. Os valores médios foram inferiores, de R\$ 3,4 bilhões.

Mas, para que o governo federal alcançasse esses valores positivos, contribuíram ano a ano, de forma significativa os resultados do Orçamento da Seguridade Social. Na média de todos desses anos, foi o resul-

tado da Seguridade o fator determinante. E o instrumento pelo qual os resultados positivos da Seguridade Social são transferidos para o Orçamento Fiscal, por meio da desvinculação de receitas, é a DRU.

À exceção do período relacionado a essa atual crise, as receitas desse Orçamento sempre superaram as despesas. A insistência em aprovar e renovar periodicamente as desvinculações de receitas da União, focadas na desvinculação nas contribuições sociais, é uma prova cabal. A Tabela 4, que apresentou os dados da desvinculação das receitas da Seguridade Social, mostrou que também ao longo desses 14 anos, houve uma subtração de receitas que foi, em média, de R\$ 61,4 bilhões anuais, em valores correntes. A manutenção e mesmo a sua ampliação da DRU em 2016 para que alcance não 20%, mas 30% das receitas das contribuições sociais (exceto a previdenciária), responde a demandas governamentais que vêm sendo equacionadas pelo desvio desses recursos da Seguridade Social, confirmando a essa situação estruturalmente superavitária.

Nos últimos três anos, perdas na arrecadação determinaram resultados negativos para o Orçamento da Seguridade Social. A economia não sai do fundo do poço, ficou próxima da estagnação em 2014 e caiu pelo biênio seguinte 7,6%, a arrecadação diminuiu, em termos reais, R\$ 52 bilhões em relação a 2013, um montante muito próximo do resultado negativo de 2018. A Tabela 8 permite acompanhar, em valores constantes, os valores arrecadados pelas contribuições sociais.

TABELA 8

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM VALORES CONSTANTES

Valores correntes, R\$ milhões

| Receitas da Seguridade Social | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Diferenças de 2018 em relação a | | | | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|
| | | | | | | | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| Receita de Contribuições sociais | 858.923 | 852.807 | 776.367 | 740.579 | 785.319 | 802.135 | -56.788 | -50.672 | 25.768 | 61.556 | 16.816 |
| Contribuição previdenciária RGPS | 427.446 | 447.184 | 413.491 | 384.276 | 390.597 | 396.171 | -31.276 | -51.013 | -17.320 | 11.895 | 5.574 |
| COFINS | 270.970 | 251.352 | 236.014 | 219.846 | 245.668 | 254.837 | -16.133 | 3.485 | 18.823 | 34.991 | 9.170 |
| CSLL | 85.232 | 81.360 | 70.587 | 73.464 | 78.934 | 79.798 | -5.433 | -1.561 | 9.211 | 6.335 | 864 |
| PIS/Pasep | 69.752 | 66.787 | 49.921 | 58.049 | 65.005 | 67.085 | -2.667 | 299 | 17.165 | 9.036 | 2.081 |
| Outras contribuições sociais | 5.523 | 6.125 | 6.354 | 4.945 | 5.115 | 4.244 | -1.279 | -1.881 | -2.110 | -701 | -872 |
| Outras receitas da Seguridade | 21.495 | 25.053 | 25.132 | 29.744 | 25.984 | 25.742 | 4.246 | 688 | 610 | -4.003 | -243 |
| Receitas da Seguridade Social (a) | 880.418 | 877.860 | 801.499 | 770.323 | 811.303 | 827.877 | -52.542 | -49.984 | 26.378 | 57.554 | 16.573 |
| Receitas da Seguridade Social, com crescimento real de 1% ao ano a partir de 2014 (b) | 880.418 | 889.223 | 898.115 | 907.096 | 916.167 | 925.329 | 44.910 | 36.106 | 27.214 | 18.233 | 9.162 |
| Ganho real na arrecadação (b-a) | 0 | 11.362 | 96.616 | 136.773 | 104.863 | 97.452 | | | | | |

Nota: valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2018

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

Organização: Anfp e Fundação Anfp

E, se ao invés de uma queda da receita provocada por uma economia sem rumo, as receitas da Seguridade Social tivessem crescido a uma irrisória taxa de 1% real ao ano, de 2014 a 2018, seja fruto de crescimento econômico, da formalização de empresas e empregos, da recuperação de créditos, do combate à sonegação, em 2018, teriam sido arrecadados R\$ 925 bilhões, R\$ 97 bilhões a mais. Um valor suficiente para arcar com todas as despesas, garantir reajustes maiores para o salário mínimo, expandir e qualificar os serviços de saúde etc.

Em relação ao PIB, em 2018, as receitas da Seguridade representaram 12,0%, um valor pouco superior ao de 2017. De 2010 a 2016, houve uma ligeira queda em relação ao PIB. Essa queda não se reflete nas receitas da previdência, porque no período houve expansão do emprego e da renda em patamares superiores aos da economia.

A Tabela 9 apresenta os percentuais de receitas e despesas em relação ao PIB.

TABELA 9
RECEITAS E DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, EM % DO PIB

| | % do PIB | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| RECEITAS REALIZADAS | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. Receita de contribuições sociais | 12,76 | 11,57 | 11,28 | 11,36 | 11,06 | 11,00 | 11,50 | 11,59 |
| Receita Previdenciária | 5,00 | 5,25 | 5,46 | 5,45 | 5,92 | 5,71 | 5,72 | 5,73 |
| Cofins | 4,13 | 3,86 | 3,50 | 3,60 | 3,35 | 3,27 | 3,60 | 3,68 |
| CSLL | 1,21 | 1,37 | 1,31 | 1,18 | 1,00 | 1,09 | 1,15 | 1,15 |
| PIS/Pasep | 1,02 | 0,99 | 0,93 | 1,04 | 0,71 | 0,86 | 0,95 | 0,97 |
| Outras contribuições | 1,41 | 0,10 | 0,07 | 0,08 | 0,09 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 0,52 | 0,43 | 0,42 | 0,38 | 0,35 | 0,44 | 0,38 | 0,39 |
| 3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| Receitas da Seguridade Social | 13,33 | 12,05 | 11,74 | 11,77 | 11,45 | 11,48 | 11,91 | 12,01 |
| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. Benefícios Previdenciários | 6,73 | 6,42 | 6,75 | 6,56 | 7,27 | 8,10 | 8,50 | 8,59 |
| 2. Benefícios assistenciais | 0,43 | 0,50 | 0,56 | 0,57 | 0,70 | 0,77 | 0,81 | 0,81 |
| 3. Bolsa-Família e outras Transferências | 0,31 | 0,34 | 0,36 | 0,35 | 0,45 | 0,44 | 0,42 | 0,43 |
| 4. EPU - Benefícios de Legislação Especial | 0,05 | 0,05 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,03 | 0,03 |
| 5. Saúde: despesas do MS | 1,59 | 1,59 | 1,72 | 1,57 | 1,68 | 1,71 | 1,78 | 1,75 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,10 | 0,09 | 0,08 | 0,15 | 0,15 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS | 0,16 | 0,14 | 0,17 | 0,15 | 0,12 | 0,12 | 0,04 | 0,03 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 0,11 | 0,13 | 0,22 | 0,20 | 0,19 | 0,19 | 0,21 | 0,21 |
| 9. Benefícios FAT | 0,52 | 0,67 | 0,81 | 0,75 | 0,80 | 0,89 | 0,83 | 0,79 |
| 10. Outras ações do FAT | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 | 0,01 |
| Despesas da Seguridade Social | 10,00 | 9,93 | 10,73 | 10,30 | 11,35 | 12,34 | 12,77 | 12,80 |
| Resultado da Seguridade Social | 3,33 | 2,11 | 1,01 | 1,47 | 0,09 | -0,87 | -0,87 | -0,79 |
| Despesas com benefícios da Seguridade⁽¹⁾ | 7,99 | 7,93 | 8,48 | 8,23 | 9,22 | 10,20 | 10,56 | 10,61 |

Nota: ⁽¹⁾ Inclui os benefícios previdenciários do RGPS, assistenciais (LOAS e Bolsa Família) e trabalhistas (Abono e Seguro desemprego)

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do FRGPS; para o PIB: IBGE – SCT, dados relativos à publicação do 1º trimestre de 2019.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Em 2018, as despesas representaram 12,8%, a mesma de 2017. Por sua vez, as receitas em 2018 cresceram de 11,9%, em 2017, para 12,0%, em 2018.

1.6. CONSTRUINDO O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

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

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

Os diversos governos sempre apresentam a conta do Orçamento da Seguridade Social como deficitário. E, neste momento, construir esse déficit tornou-se um dos principais argumentos utilizados pelos defensores da reforma da previdência.

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

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

Muito embora a Constituição explicita as diferenças entre os Orçamentos Fiscal e o da Seguridade Social, muitos desses dispositivos nunca entraram realmente em vigor. A separação física entre esses Orçamentos nunca foi feita – o que facilita a subtração de receitas e a confusão para ampliar artificialmente as despesas da Seguridade. A determinação para que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social nunca foi seguida; muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos³⁰.

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

Esse conceito construído de déficit da Seguridade Social cumpre o papel de motivar questionamentos sobre o crescimento dos gastos sociais e sua inviabilidade frente à economia e ao conjunto das receitas públicas.

Se, a cada ano esses quadros orçamentários mostrassem os sucessivos superávits da Seguridade, a sociedade entraria em uma luta permanente por mais recursos para a Saúde ou ampliação dos direitos sociais. Em relação à previdência, ao invés de cortes em benefícios, ganhariam força os embates pela universalização da cobertura ou por maiores reajustes para os aposentados e pensionistas.

Para construir o déficit, fogem dos conceitos e determinações contidos na Constituição de 1988. A Seguridade Social é uma criação desse pacto social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Nos termos da Carta, o principal instrumento para garantia desses direitos é o Orçamento da Seguridade Social. O art. 165 determina que o orçamento da seguridade social abrange todas as entidades e órgãos a ela vincula-

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

dos, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Somente as despesas desses órgãos e entidades podem constar do Orçamento da Seguridade Social. Não há espaço para outras despesas.

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

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

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

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

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

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

A ANFIP e a Fundação ANFIP, na Análise da Seguridade Social, seguem esses preceitos. Os resultados do Orçamento da Seguridade Social, compreendendo o conjunto das receitas da Seguridade e as despesas do seu Orçamento, estão apresentados nas Tabelas 5 e 6. As receitas da Seguridade não se resumiram aos valores apontados no RREO, que em 2018 apresentaram R\$ 713,1 bilhões. Elas totalizaram R\$ 820,3 bilhões, foram R\$ 107,2 bilhões a mais. E, em relação às despesas, elas não foram de R\$ 977,6 bilhões, como apontadas no RREO, mas de R\$ 874,2 bilhões, R\$ 103 bilhões a menos.

Mas, como o governo faz para construir esses dados?

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

A primeira envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório, mas vigente desde 1994, permitiu ao governo federal desvincular 20% das receitas das contribuições sociais³¹ até

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

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

O efeito da DRU sobre as receitas da Seguridade Social foi tratado, em edições anteriores como um capítulo ao final da publicação. Nas últimas edições, o tratamento dessa questão está antecipado, porque é preciso desmistificar os instrumentos para a construção do déficit da Seguridade Social.

Já em vigor com a alíquota majorada de 30%, a partir de 2016, a DRU alcançou a casa de R\$ 100 bilhões de recursos subtraídos. Como mostrado na Tabela 4, em 2016, eles somaram R\$ 99 bilhões e, em 2018, em função das novas alíquotas, R\$ 120 bilhões. Com a DRU todos esses recursos desvinculados pelos quadros orçamentários deixam de constar no Orçamento da Seguridade Social e aparecem no Orçamento Fiscal.

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

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

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

Ocorre que o governo não considera como recurso da Seguridade a parcela de 40% da Contribuição que é investida no BNDES. A CF não desvincula esses recursos da Seguridade, pelo contrário os vincula a um empréstimo ao BNDES. São recursos do FAT, que aplicados no BNDES, permanecem no patrimônio do Fundo, e por eles o Fundo recebe remunerações, o que não deixa dúvida sobre a sua origem e titularidade. Ao aportar recursos de contribuições sociais para um investimento a cargo do BNDES, realiza-se um superávit primário e, no caso concreto, efetivado pela Seguridade, não pelo Tesouro.

A utilização junto ao BNDES não desnatura a fonte desses recursos. São recursos da seguridade social porque provenientes da Contribuição Social do PIS/Pasep. Trata-se de uma transferência do Orçamento da Seguridade Social, para o Orçamento Fiscal.

Para o governo, ao contabilizar esses valores como do Orçamento Fiscal, credita a esse Orçamento Fiscal, e não ao da Seguridade Social, o superávit resultante dessa aplicação no BNDES.

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

Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2018, essa subtração dos recursos relativos às aplicações financeiras envolveu R\$ 19 bilhões no conjunto da Seguridade Social. E, outros R\$ 3

bilhões em recursos próprios, resultado direto da ação dos diversos órgãos da Seguridade, deixaram de ser computadas, reduzindo o total.

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

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

A Tabela 10 apresenta os dados das receitas desvinculadas e as não consideradas relativas aos rendimentos financeiros, as compensações pela desoneração da folha e a parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES³².

TABELA 10

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Recursos Desvinculados pela DRU | 32.496 | 39.266 | 38.789 | 45.874 | 61.700 | 99.260 | 113.349 | 119.974 |
| Receitas financeiras do FAT | 9.327 | 9.395 | 10.084 | 10.212 | 13.514 | 19.200 | 17.580 | 18.091 |
| Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU | 1.052 | 1.456 | 1.307 | 1.535 | 2.226 | 1.976 | 2.047 | 2.029 |
| Outras receitas próprias de natureza financeira ⁽¹⁾ | 607 | 479 | 319 | 176 | 635 | 933 | 401 | 361 |
| Outras receitas próprias de natureza não-financeira ⁽¹⁾ | 1.576 | 3.120 | 3.037 | 3.294 | 2.066 | 2.008 | 2.183 | 3.214 |
| Compensações da desoneração da folha não repassadas | | | | | 2.281 | nd | nd | nd |
| Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES | 8.833 | 12.356 | 12.437 | 16.178 | 16.995 | 21.611 | 24.951 | 26.472 |
| Soma | 53.891 | 66.071 | 65.974 | 77.270 | 99.417 | 144.988 | 160.510 | 170.141 |

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Ao todo, como mostrado na Tabela 10, o governo subtrai do conjunto de receitas da Seguridade R\$ 170 bilhões, para promover as contas de uma Seguridade Social deficitária.

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

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

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

todas as despesas desses regimes. Mas, para a Seguridade Social, o regime previdenciário é exclusivamente o Regime Geral de Previdência Social, conforme disposto no art. 195 da CF/88.

Por sua vez, o regime previdenciário dos militares não prevê contribuição para o benefício de aposentadorias (reformas), há apenas uma para as pensões. Isso porque o “regime previdenciário dos militares” não tem carácter contributivo. O pagamento das aposentadorias (reformas) é um ônus público, não tem natureza previdenciária propriamente dita. É importante que a sociedade se aproprie dessas informações para as discussões sobre a aplicação dos recursos públicos; mas, a diferença entre receitas e despesas com o regime militar não representam resultado previdenciário, porque esse regime não está sujeito a regras de equilíbrio, nem financeiro, nem atuarial.

É importante observar como essa questão é tratada desde a LDO 2017. Estão apresentadas as avaliações dos regimes previdenciários da União – RGPS e RPPS, mas em relação aos militares, é apenas analisado o Regime de Pensões. Não se avaliam, nem sequer são quantificadas as despesas com as aposentadorias (reformas). Seria oportuno que o Orçamento voltasse a identificar esses pagamentos. Esse mesmo tratamento voltou a ser utilizado para justificar uma reforma branda do regime previdenciário dos militares.

Todavia, quando vai apresentar o resultado da Seguridade Social, o governo sempre apresenta as despesas com aposentadorias (reformas) de militares junto às contas previdenciárias dos regimes próprios, como se servidores civis fossem. Igualmente inadmissível é colocar essas despesas na conta da Seguridade Social. Como concluir por déficit se contabilizamos regimes não contributivos e que não são regidos por exigências de equilíbrio financeiro e atuarial? Na prática, como não há receitas, em relação aos militares, acrescentamos apenas as despesas.

Independentemente das razões que justifiquem o regime dos militares e suas regras de contribuição, os dados desse regime nunca poderiam ser somados às contas de seguridade social. Muito menos que suas receitas e despesas sejam utilizadas para cálculos de equilíbrio de regimes previdenciários ou da seguridade.

A Tabela 11 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a dos militares.

TABELA 11
CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA
DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E DOS MILITARES

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Contribuição RPPS - Ativos | 3.199 | 5.000 | 5.723 | 6.485 | 8.954 | 9.269 | 10.040 | 9.962 |
| Contribuição RPPS - Inativos e pensionistas | 990 | 1.627 | 1.835 | 2.087 | 2.970 | 3.172 | 3.592 | 3.737 |
| Contribuição RPPS - Juros e multas | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 | 5 | nd | nd |
| Contribuição patronal RPPS | 6.398 | 9.999 | 11.447 | 12.971 | 17.909 | 18.538 | 20.080 | 19.924 |
| Soma RPPS | 10.587 | 16.627 | 19.005 | 21.545 | 29.837 | 30.985 | 33.712 | 33.623 |
| Contribuição para Pensões militares | 849 | 1.210 | 1.345 | 1.495 | 2.120 | 2.874 | 2.173 | 2.360 |
| Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares | 11.436 | 17.837 | 20.350 | 23.040 | 31.957 | 33.859 | 35.885 | 35.983 |

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

A Tabela 12 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social. Em relação às despesas consideradas como da Seguridade Social há muitas inclusões, todas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional. Junto com as despesas dos diversos regimes previdenciários, estão também na conta da Seguridade Social as despesas com inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e também de servidores dos ex-territórios³³.

TABELA 12

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| Programações | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|
| EPU - Poderes e civis | 26.559 | 36.362 | 41.801 | 47.044 | 65.886 | 69.462 | 77.970 | 83.175 |
| EPU - Militares ⁽¹⁾ | 14.303 | 20.054 | 22.352 | 24.797 | 35.157 | 17.336 | 19.125 | 21.413 |
| EPU - Transferências | 1.675 | 2.553 | 2.840 | 11.153 | 4.771 | 2.989 | 3.476 | 2.011 |
| Outras transferências DF e ex-territórios | 26 | 70 | 76 | 78 | 235 | 254 | 4.591 | 3.299 |
| Soma RPPS e militares | 42.563 | 59.039 | 67.069 | 83.072 | 106.049 | 90.041 | 105.162 | 109.898 |
| Assistência ao servidor | 716 | 1.108 | 1.207 | 1.519 | 2.865 | 3.200 | 3.427 | 3.578 |
| Assistência ao militar | 701 | 1.083 | 1.231 | 1.485 | 2.512 | 2.675 | 2.895 | 3.224 |
| Outras programações estranhas | 3.196 | 23 | 25 | 26 | 21 | 39 | 482 | 457 |
| Soma Outras Programações estranhas | 4.613 | 2.214 | 2.463 | 3.030 | 5.398 | 5.914 | 6.804 | 7.259 |
| Total Geral | 47.176 | 61.253 | 69.532 | 86.102 | 111.447 | 95.955 | 111.966 | 117.157 |

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

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

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

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

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

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

Como resultado de todos esses enxertos, que basicamente retiraram receitas e acrescentaram despesas, o governo consegue alicerçar o seu discurso de déficit da Seguridade Social. A Tabela 13 apresenta esses dados. Eles são uma sistematização das Tabelas de 10 a 12.

TABELA 13

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| | | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
|--|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--|
| Constituição Federal | Receitas da Seguridade Social (a) | 289.318 | 374.705 | 391.200 | 457.484 | 686.412 | 719.174 | 780.427 | 820.286 | |
| | Despesas regulares da Seguridade Social (b) | 217.015 | 308.935 | 357.510 | 400.404 | 680.796 | 773.595 | 837.190 | 874.174 | |
| Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b) | | 72.303 | 65.770 | 33.690 | 57.080 | 5.616 | -54.421 | -56.764 | -53.889 | |
| Governo | Receitas da Seguridade Social (a) | 289.318 | 374.705 | 391.200 | 457.484 | 686.412 | 719.174 | 780.427 | 820.286 | Governo retira R\$ 135 bilhões das receitas da Seguridade |
| | Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d) | -53.891 | -66.071 | -65.974 | -77.270 | -99.417 | -144.988 | -160.510 | -170.141 | |
| | Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e) | 11.436 | 17.837 | 20.350 | 23.040 | 31.957 | 33.859 | 35.885 | 35.983 | |
| | Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e) | 246.863 | 326.471 | 345.576 | 403.254 | 618.952 | 608.045 | 655.801 | 686.128 | |
| Governo | Despesas regulares da Seguridade Social (b) | 217.015 | 308.935 | 357.510 | 400.404 | 680.796 | 773.595 | 837.190 | 874.174 | Governo acrescenta R\$ 117 bilhões em despesas na Seguridade |
| | Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (g) | 47.176 | 61.253 | 69.532 | 86.102 | 111.447 | 95.955 | 111.966 | 117.157 | |
| | Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g) | 264.191 | 370.188 | 427.042 | 486.506 | 792.243 | 869.550 | 949.156 | 991.331 | |
| Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h) | | -17.327 | -43.717 | -81.465 | -83.252 | -173.291 | -261.505 | -293.355 | -305.204 | |

Fonte: Siga Brasil

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Não é possível repetir exatamente os números divulgados pelo governo, porque ele não publica a memória de cálculo. Essa Tabela busca uma aproximação com os dados ali apresentados e com outros documentos do Tesouro Nacional, que retratam, a seu modo, os resultados da Seguridade Social³⁴.

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

2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

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

O texto determina que a Seguridade seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta; com repasses orçamentários e mediante recursos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos dos trabalhadores, o lucro das empresas, a importação de bens e serviços. Até 2007 ainda vigorou a CPMF, que incidia sobre a movimentação financeira.

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento, exatamente pela sua flexibilidade: pluralidade de fontes e várias disposições constitucionais menos restritivas do que as existentes para os impostos. Para as contribuições sociais, há maior facilidade para ampliação das alíquotas, que ainda podem ser diferenciadas em razão do tamanho das empresas ou seus ramos de atividade³⁵. Assim, por exemplo, as instituições financeiras tiveram aumentadas as alíquotas de tributação sobre o lucro em 2015, de 15% para 20%. Essa alíquota mais elevada vigorou apenas até 2018. Há também disposições expressas dificultando a concessão de remissão ou anistia. Tudo para proteger o financiamento desse sistema.

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

Essa pluralidade de fontes é uma medida acertada e adotada pelo Constituinte. As receitas de contribuições sociais têm respondido aos diversos ciclos da economia e às inúmeras modificações na legislação tributária ocorridas no período.

A Tabela 14 apresenta dados relativos à arrecadação das contribuições sociais em relação ao PIB, distinguindo-se a contribuição previdenciária das demais.

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

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

TABELA 14
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM RELAÇÃO AO PIB

| RECEITAS REALIZADAS | Contribuições sociais | Contribuições sociais, exceto previdenciária | Contribuição previdenciária |
|---------------------|-----------------------|--|-----------------------------|
| 2005 | 12,76 | 7,77 | 5,00 |
| 2006 | 12,39 | 7,26 | 5,13 |
| 2007 | 12,51 | 7,35 | 5,17 |
| 2008 | 11,57 | 6,32 | 5,25 |
| 2009 | 11,28 | 5,82 | 5,46 |
| 2010 | 11,36 | 5,90 | 5,45 |
| 2011 | 11,61 | 5,99 | 5,62 |
| 2012 | 12,02 | 6,03 | 5,98 |
| 2013 | 12,09 | 5,95 | 6,14 |
| 2014 | 11,77 | 5,47 | 6,31 |
| 2015 | 11,06 | 5,15 | 5,92 |
| 2016 | 11,00 | 5,29 | 5,71 |
| 2017 | 11,50 | 5,78 | 5,72 |
| 2018 | 11,59 | 5,86 | 5,73 |

Notas: Valores do PIB anual conforme publicação do IBGE relativa ao 1º T de 2019. A diminuição verificada em 2008, na receita de contribuições sociais em sua maior parte está associada ao fim da CPMF

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

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

A partir do último trimestre de 2008, o ritmo das renúncias aumentou ainda mais do que o do conjunto da tributação. Assim, como mostra a Tabela 14, essas receitas caíram de 12,8%, em 2005, para 11,0%, em 2016. Em 2017, em proporção ao PIB, as receitas de contribuições sociais representaram 11,5%. Vale lembrar que parte desse aumento está relacionado com reclassificações de receitas arrecadadas em exercícios anteriores nos diversos programas de recuperação de dívidas tributárias. As receitas em contribuições previdenciárias que não foram objeto dessas reclassificações e estão submetidas aos efeitos ruinosos do alto desemprego continuaram em queda, em um movimento constante desde 2014.

Em 2018, as receitas cresceram marginalmente. A Contribuição previdenciária mantém-se no patamar dos últimos três anos, mas abaixo dos valores de 2012.

Até 2014, o efeito dessas desonerações sobre o conjunto das contribuições sociais somente não foi maior pelo crescimento da arrecadação da contribuição previdenciária. A combinação virtuosa de formalização do emprego, geração de novos postos de trabalho e políticas de crescimento do valor real do salário mínimo, resultantes de prioridades governamentais, determinou um crescimento das receitas do RGPS.

Esse efeito positivo compensou em parte a diminuição das receitas das demais contribuições. Entre 2005 e 2015, elas caíram de 7,8%, para 5,2% do PIB e no mesmo período, as contribuições previdenciárias passaram de 5,0% para 5,9% do PIB.

O crescimento das receitas previdenciárias não foi mais significativo porque se a geração e a formalização dos empregos aumentaram a arrecadação previdenciária, o processo de desonerações agiu no sentido contrário.

A criação do Simples Nacional, a ampliação dos segmentos beneficiados e maiores faixas de enquadramento canalizaram para esse sistema um enorme percentual de empresas e seus trabalhadores, reduzindo significativamente a contribuição patronal. Segundo dados enviados à CPI do Senado Federal – SF sobre a Previdência Social, em 2016, essas renúncias chegaram à cifra de R\$ 23,3 bilhões, o que representou 6,7% da contribuição do segmento urbano. Em 2006³⁶, esse valor era de R\$ 6,1 bilhões, representando 5,1%.

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

Ressalte-se que, ao contrário das renúncias associadas ao Simples, legalmente o processo de desoneração das folhas de pagamento não poderia resultar em perdas monetárias para o sistema previdenciário. Mensalmente, o Tesouro Nacional deveria repassar ao RGPS o correspondente às perdas. Mas, de junho de 2017 a fevereiro de 2019, a RFB interrompeu os cálculos das compensações. Os cálculos somente foram retomados em função das mais diversas críticas e porque o governo precisa demonstrar essas informações em função da sua proposta de reforma da previdência.

Para a receita de contribuição previdenciária, a ANFIP considera, além da arrecadação previdenciária propriamente dita, a integralidade da reposição das perdas envolvidas na desoneração da folha de pagamentos. Atualmente, o Tesouro Nacional cumpre apenas parcialmente a determinação legal de cobrir todas as perdas com a renúncia das contribuições previdenciárias. E, entre 2012 e 2015, somente para cobrir os repasses não realizados, foi preciso contabilizar mais R\$ 26 bilhões. Em 2016 e 2017, essas perdas não foram consideradas, seguramente a partir de 2018 elas existem, mas os repasses do Tesouro foram inferiores ao que determina a compensação legal.

Pelo terceiro ano consecutivo, as dificuldades na recuperação da economia e o agravamento do desemprego afetaram negativamente esses resultados. Como consequência desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social em 2018 foram de R\$ 820,3 bilhões, com um acréscimo de R\$ 39 bilhões em relação a 2017.

A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somaram R\$ 791 bilhões, um aumento de 5,1% em relação ao exercício anterior.

As receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 391 bilhões. Em 2016, foram R\$ 375 bilhões, com um acréscimo de R\$ 17 bilhões, 4,4%.

Em relação à Cofins, à CSLL e ao PIS/Pasep, os valores de 2018, R\$ 396 bilhões, apresentam-se superiores aos de 2017 em R\$ 22 bilhões. O aumento verificado de 6% está relacionado às condições econômicas ou a variações dos fatos geradores. A produção industrial, segundo o IBGE cresceu 2,3%; o índice de vendas de bens, 5,8%; as vendas de serviços, 0,4%. Para o resultado de 2018, contribuíram ainda o aumento das alíquotas do PIS/Cofins sobre combustíveis (reajustado em agosto de 2017), e receitas dos parcelamentos (R\$ 20 bilhões em 2018, inferiores aos R\$ 26 bilhões de 2017).

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

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

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

A Tabela 15 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais da Cofins, do PIS e da CSLL em diversos exercícios.

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

Vale ressaltar que em 2016 e 2017 houve mudanças na forma de apresentação de receitas e despesas do governo federal. Várias contas vêm sendo aglutinadas fazendo com que se perca a memória de diversas informações. Ao longo das diversas tabelas e gráficos, quando essa aglutinação demonstrar seus efeitos, eles serão apontados. Em muitos casos, há perda direta de dados importantes e pode-se considerar que houve prejuízo para a transparência dessas informações.

TABELA 15

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Principal | 130.701 | 189.387 | 187.260 | 223.556 | 298.906 | 321.168 | 352.769 | 381.800 |
| Principal - Parcelamento | 2.076 | 1.035 | 712 | 288 | 1.088 | nd | nd | 3.036 |
| Juros e Multas | 2.148 | 1.434 | 1.312 | 1.545 | 1.608 | 3.673 | 17.327 | 8.038 |
| Juros e Multas - Parcelamento | 1.737 | 153 | 100 | 39 | 90 | nd | nd | 350 |
| Dívida Ativa | 241 | 1.028 | 1.713 | 610 | 649 | 1.004 | 1.831 | 1.468 |
| Dívida Ativa - Parcelamentos | 268 | 220 | 141 | 45 | 451 | nd | nd | 98 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas | 458 | 33 | 21 | 6 | 29 | nd | nd | 405 |
| Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 283 | 140 | 122 | 60 | 91 | 872 | 1.726 | 945 |
| Soma da receita realizada | 137.912 | 193.430 | 191.381 | 226.149 | 302.912 | 326.717 | 373.653 | 396.140 |
| Renúncias | 8.750 | 33.888 | 36.519 | 43.475 | 83.819 | 78.784 | 82.876 | 88.243 |
| Principal (% PIB) | 6,02 | 6,09 | 5,62 | 5,75 | 4,99 | 5,12 | 5,38 | 5,59 |
| Soma receita parcelamentos | 4.364 | 1.548 | 1.075 | 432 | 1.720 | nd | nd | 4.429 |
| Renúncias (% da receita realizada) | 6,3 | 17,5 | 19,1 | 19,2 | 27,7 | 24,1 | 22,2 | 22,3 |
| Soma da receita realizada (% PIB) | 6,4 | 6,2 | 5,7 | 5,8 | 5,1 | 5,2 | 5,7 | 5,8 |
| Soma receitas + renúncias (% do PIB) | 6,76 | 7,31 | 6,84 | 6,94 | 6,45 | 6,47 | 6,97 | 7,09 |

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício. A última edição publicada, relativa a 2016, apresentou dados desde 2014 e projeções para os exercícios de 2017 a 2019.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados da Tabela 15 estão submetidos a muitas variáveis que dificultam o acompanhamento de uma série histórica. Mudanças no plano de contas que deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016, misturando-as na receita do principal; forte influência de receitas de parcelamentos e de um esforço fiscal de arrecadação, mudanças na legislação, enfim vários fatores não recorrentes.

Pelos dados apresentados na Tabela, pode-se acompanhar o efeito das renúncias concedidas ao longo dos diversos anos³⁷. Os dados indicam que as renúncias em 2008 superavam em muito os valores de 2005. No Anexo V, onde se detalha cada item de renúncia para as contribuições sociais em todos os exercícios desde 2005, pode-se perceber que as renúncias em contribuições sociais crescem desde 2006, especialmente pela incorporação da desoneração da cesta básica e pelo Simples, e já significavam 15,7% das receitas com as contribuições sociais.

Em 2015, o valor relativo dessas renúncias em relação à arrecadação atingiu a marca de 27,7%, ou seja, proporcionalmente 50% a mais do que a arrecadação em relação a 2006. A maior parte desse crescimento está concentrado no período de 2012 a 2015.

A partir de 2015, as renúncias perdem força em relação à arrecadação das contribuições. E estiveram praticamente estabilizadas no último biênio, com um ligeiro crescimento em 2018.

A evolução das renúncias é um importante fator para explicar a queda dessas receitas em relação ao PIB. Entre 2005 e 2010, a arrecadação dessas contribuições situou-se na faixa de 6,1% do PIB, e já apresentavam uma tendência de queda, uma vez que as renúncias foram triplicadas em relação à arrecadação efetiva.

A partir daí, com maiores renúncias e queda na economia, a arrecadação caiu de 5,9% do PIB em 2013, para 5,2%, em 2016. A Tabela, por meio dos números de soma de renúncias e arrecadação em relação ao PIB, mostra como até 2013, as renúncias foram o principal fator a diminuir a arrecadação. De 2014 a 2016, a diminuição do crescimento passou a também influenciar negativamente na arrecadação.

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

Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário³⁸. Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. E, até um novo Refis, dirigido para débitos do sistema financeiro e das empresas nacionais com subsidiárias no exterior (MP 627, convertida na Lei nº 12.973, de 2014). Em 2017, houve novos parcelamentos.

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

37 Os dados de 2005 não possuem a mesma fonte dos demais. O primeiro é relativo ao Relatório de Gatos Tributários (elaborado previamente ao exercício) e os demais resultam do Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, elaborado em exercícios seguintes.

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

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

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

2.1. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

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

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

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

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

Em 2017, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por quedas acentuadas na produção e venda de bens, que ocorreram desde 2014 e que a pequena recuperação de 2017 foi incapaz de devolver aos níveis anteriores, como mostrado no Gráfico 2. Os resultados da indústria, dos serviços e do comércio, medidos respectivamente pelos índices PMI, PMS e PMC do IBGE, apresentados em suas médias anuais, podem ser acompanhados pelos dados da Tabela 16

A economia em 2018, medida pela evolução dos índices de acompanhamento da produção industrial (PMI), do volume de serviços (PMS) e do volume das vendas do comércio ampliado (PMC), expressa uma pequena recuperação na indústria (0,9%); mantém a recuperação no comércio (5,0%) e, pela primeira vez desde 2014, suspende a queda para os serviços, que representa quase dois terços do PIB.

TABELA 16

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

| | Indústria | Serviços | Comércio |
|----------------------|--------------|-------------|--------------|
| 2012 | 100,0 | 93,7 | 98,2 |
| 2013 | 102,1 | 97,5 | 101,7 |
| 2014 | 99,1 | 100,0 | 100,0 |
| 2015 | 90,9 | 96,4 | 91,4 |
| 2016 | 84,9 | 91,6 | 83,4 |
| 2017 | 87,3 | 89,0 | 86,8 |
| 2018 | 88,1 | 88,9 | 91,1 |
| 2014/2013 (%) | -3,0 | 2,6 | -1,7 |
| 2015/2014 (%) | -8,3 | -3,6 | -8,6 |
| 2016/2015 (%) | -6,6 | -5,0 | -8,7 |
| 2017/2016 (%) | 2,9 | -2,8 | 4,0 |
| 2018/2017 (%) | 0,9 | 0,0 | 5,0 |
| 2018/2013 (%) | -13,7 | -8,8 | -10,4 |

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)

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

2.1.1. AS RECEITAS DA COFINS

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

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

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

A Tabela 17 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive à razão do PIB³⁹.

39 A Tabela de Anexo V apresenta os dados de renúncia para a Cofins de 2005 a 2018. A tabela do Anexo VI detalha a arrecadação desta Contribuição para todo o período.

TABELA 17

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Principal | 85.015 | 117.682 | 114.208 | 138.427 | 198.755 | 200.944 | 220.706 | 242.237 |
| Principal - Parcelamentos | 1.517 | 749 | 516 | 209 | 589 | 0 | 0 | 2.735 |
| Juros e Multas - Principal | 1.084 | 716 | 673 | 918 | 919 | 2.477 | 12.861 | 5.000 |
| Juros e multas - Parcelamento | 1.206 | 107 | 70 | 28 | 53 | 0 | 0 | 0 |
| Dívida Ativa | 145 | 592 | 1.123 | 372 | 196 | 573 | 964 | 586 |
| Dívida Ativa - Juros e multas | 178 | 149 | 93 | 28 | 335 | 0 | 0 | 0 |
| Dívida Ativa - Parcelamento | 290 | 22 | 14 | 4 | 24 | 0 | 0 | 405 |
| Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento | 163 | 77 | 63 | 38 | 53 | 685 | 1.228 | 503 |
| Total Arrecadado | 89.598 | 120.094 | 116.760 | 140.024 | 200.924 | 204.679 | 235.759 | 251.466 |
| Renúncias | 5.411 | 24.641 | 26.359 | 31.272 | 62.387 | 57.815 | 61.198 | 65.421 |
| Principal (% PIB) | 3,92 | 3,78 | 3,43 | 3,56 | 3,31 | 3,21 | 3,37 | 3,55 |
| Soma receita parcelamentos ⁽¹⁾ | 3.176 | 955 | 663 | 279 | 719 | 685 | 1.228 | 3.238 |
| Renúncias (% da receita realizada) | 6,04 | 20,52 | 22,58 | 22,33 | 31,05 | 28,25 | 25,96 | 26,02 |
| Soma da receita realizada (% PIB) | 4,13 | 3,86 | 3,50 | 3,60 | 3,35 | 3,27 | 3,60 | 3,68 |
| Soma receitas + renúncias (% do PIB) | 4,38 | 4,65 | 4,29 | 4,41 | 4,39 | 4,19 | 4,53 | 4,64 |

Nota: ⁽¹⁾ A totalização apenas envolve os dados disponíveis.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As renúncias cresceram continuamente, em relação à receita da contribuição, de 2008 a 2015. Em 2008 somavam 20,5%; em 2013, já alcançavam 27,5%; em 2014, 30,8% e, em 2015, 31,0%. Pode-se verificar quedas em 2016 e 2017, mas há uma estabilidade em 2018.

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

2.1.2. AS RECEITAS DO PIS

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

Entre 2008 e 2013, houve um crescimento das renúncias, que chegaram a representar 21,3%. Em 2014, há um novo aumento dessas renúncias, que alcançaram 23,0%, representando quase um quarto da

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

arrecadação do PIS. Em 2015, essas renúncias representaram 29,5% da arrecadação, em função de perdas na arrecadação do PIS. A partir de 2016, essa proporção caiu, em razão da recuperação arrecadação. Neste último triênio, ela foi, respectivamente, 21,0%, 19,2% e 19,1%.

Esses números estão apresentados na Tabela 18. Note-se que em 2016 e 2017 há uma enorme restrição de informações, impedindo desagregar a receita realizada.

TABELA 18
RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, EM VALORES CORRENTES,
EM % DO PIB E A ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Principal | 21.015 | 30.178 | 30.327 | 39.967 | 49.383 | 50.830 | 41.819 | 53.895 | 62.243 | 64.649 |
| Principal - Parcelamentos | 281 | 149 | 112 | 41 | 342 | 301 | 135 | 0 | 0 | 301 |
| Juros e Multas - Principal | 318 | 240 | 210 | 246 | 284 | 234 | 224 | 0 | 0 | 540 |
| Juros e multas - Parcelamento | 262 | 21 | 15 | 5 | 27 | 27 | 13 | 0 | 0 | 350 |
| Dívida Ativa | 44 | 177 | 310 | 93 | 795 | 171 | 55 | 0 | 0 | 46 |
| Dívida Ativa - Juros e multas | 42 | 39 | 27 | 9 | 183 | 177 | 63 | 0 | 0 | 98 |
| Dívida Ativa - Parcelamento | 70 | 6 | 4 | 1 | 19 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento | 50 | 22 | 25 | 10 | 32 | 32 | 14 | 0 | 0 | 141 |
| Total Arrecadado | 22.082 | 30.832 | 31.030 | 40.372 | 51.065 | 51.772 | 42.323 | 53.895 | 62.243 | 66.125 |
| Renúncias | 1.317 | 4.916 | 5.122 | 6.067 | 10.870 | 12.010 | 12.363 | 11.301 | 11.961 | 12.639 |
| Principal (% PIB) | 0,97 | 0,97 | 0,91 | 1,03 | 0,93 | 0,88 | 0,70 | 0,86 | 0,95 | 0,95 |
| Soma receita parcelamentos ⁽¹⁾ | 663 | 198 | 156 | 57 | 420 | 360 | 162 | nd | nd | 792 |
| Renúncias (% da receita realizada) | 5,96 | 15,94 | 16,51 | 15,03 | 21,29 | 23,20 | 29,21 | 20,97 | 19,22 | 19,11 |
| Soma da receita realizada (% PIB) | 1,02 | 0,99 | 0,93 | 1,04 | 0,96 | 0,90 | 0,71 | 0,86 | 0,95 | 0,97 |
| Soma receitas + renúncias (% do PIB) | 1,08 | 1,15 | 1,08 | 1,20 | 1,16 | 1,10 | 0,91 | 1,04 | 1,13 | 1,15 |

Nota: ⁽¹⁾ A totalização apenas envolve os dados disponíveis.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A arrecadação da Contribuição Social para o PIS foi de R\$ 62,2 bilhões em 2017, frente aos R\$ 53,9 bilhões de 2016. O crescimento foi de R\$ 8,3 bilhões, 15,5%. Em 2018, a arrecadação cresceu quase R\$ 4 bilhões, chegando a R\$ 66 bilhões, um aumento de 6,6%.

Essas receitas vêm se mantendo constantes em relação à economia em todo o período, em torno de 1,0% do PIB.

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

2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

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

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

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

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

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

Mesmo sendo o setor financeiro um dos poucos – senão o único – a manter altos índices de lucratividade durante toda a crise, membros do Congresso Nacional não concordavam com essa medida. E, durante a tramitação da MP, essa ampliação tributária tornou-se apenas provisória e venceu ao final de 2018.

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

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

Em 2016, o aumento da tributação sobre o lucro das entidades financeiras (segundo a RFB, a arrecadação da CSLL nesse segmento aumentou de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões) garantiu um crescimento nas receitas da CSLL. E foram R\$ 68,1 bilhões. Uma elevação de 14,2%. Em 2017, foram arrecadados R\$ 75,7 bilhões, com destaques para os valores relacionados a juros e multas, que como discutido anteriormente, em meio à arrecadação do exercício, há resultados relativos a exercícios anteriores, fruto de reclassificação realizada pela RFB em valores de parcelamento de débitos.

Em 2017, a arrecadação foi afetada pela diminuição dos lucros em decorrência da prolongada crise econômica. Mesmo assim, houve crescimento da arrecadação, embora em percentual menor do que no 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.

A Tabela 19 apresenta os dados relativos à arrecadação e renúncias da CSLL em diversos exercícios.

TABELA 19

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Principal | 24.671 | 41.527 | 42.725 | 45.162 | 58.332 | 66.329 | 69.820 | 74.914 | 62.243 | 64.649 |
| Principal - Parcelamentos | 278 | 137 | 84 | 38 | 364 | 0 | 0 | 0 | 0 | 301 |
| Juros e Multas - Principal | 746 | 478 | 429 | 381 | 465 | 1.196 | 4.466 | 2.498 | 0 | 540 |
| Juros e multas - Parcelamento | 269 | 25 | 15 | 6 | 24 | 0 | 0 | 0 | 0 | 350 |
| Dívida Ativa | 52 | 259 | 280 | 145 | 398 | 431 | 867 | 836 | 0 | 46 |
| Dívida Ativa - Juros e multas | 48 | 32 | 21 | 8 | 53 | 0 | 0 | 0 | 0 | 98 |
| Dívida Ativa - Parcelamento | 98 | 5 | 3 | 1 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento | 70 | 41 | 34 | 12 | 24 | 187 | 498 | 301 | 0 | 141 |
| Total Arrecadado | 26.232 | 42.504 | 43.591 | 45.753 | 59.665 | 68.143 | 75.651 | 78.549 | 62.243 | 66.125 |
| Renúncias | 2.022 | 4.332 | 5.038 | 6.137 | 9.070 | 9.668 | 9.716 | 10.183 | 11.961 | 12.639 |
| Principal (% PIB) | 1,14 | 1,34 | 1,28 | 1,16 | 0,97 | 1,06 | 1,07 | 1,10 | 0,95 | 0,95 |
| Soma receita parcelamentos | 715 | 208 | 136 | 57 | 417 | 187 | 498 | 301 | nd | 792 |
| Renúncias (% da receita realizada) | 7,71 | 10,19 | 11,56 | 13,41 | 15,20 | 14,19 | 12,84 | 12,96 | 19,22 | 19,11 |
| Soma da receita realizada (% PIB) | 1,21 | 1,37 | 1,31 | 1,18 | 1,00 | 1,09 | 1,15 | 1,15 | 0,95 | 0,97 |
| Soma receitas + renúncias (% do PIB) | 1,30 | 1,51 | 1,46 | 1,34 | 1,15 | 1,24 | 1,30 | 1,30 | 1,13 | 1,15 |

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela também mostra como as renúncias cresceram. Em 2015, proporcionalmente à arrecadação, já representavam 15%, quando em 2008 era de 10%. Nos últimos três exercícios, ficou na casa de 13%. Mas, em 2018, cresceu ligeiramente. A Tabela mostra também como esses valores arrecadados caíram em proporção do PIB a partir de 2008 e a pequena recuperação ocorrida nos últimos dois anos não foi suficiente para devolver os valores registrados em 2008. Esse é um efeito indesejável, pois trata-se de uma tributação direta, sobre lucros e ganhos financeiros.

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

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

Essas receitas acumulam o maior nível de aplicações em desacordo com o mandamento constitucional. Definidas 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. Em 2018, o governo editou a MP 841⁴¹, 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, de nº 846 alterou novamente a distribuição desses recursos, determinando critérios de alocação que vigoraram ainda em 2018 e novos percentuais que passaram a vigorar em 2019. No conjunto, para a seguridade social destinou apenas valores ínfimos, com percentuais entre 0,4% e 17% da receita de cada uma das diversas modalidades. A MP, convertida na Lei nº 13.756, de 2018, inverte o mandamento constitucional deslocando a maior parte dos recursos para as áreas de segurança pública.

Em 2016, a receita de concurso de prognósticos arrecadou R\$ 4,6 bilhões, diminuindo 15,2% em relação a 2015. Em 2017, totalizou R\$ 4,9 bilhões. Em 2018, essa receita caiu. Foram arrecadados R\$ 4,2 bilhões.

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

No âmbito dos Ministérios que cuidam da Saúde e da Previdência Social encontram-se ainda receitas resultantes da ação de fiscalização desses órgãos. São as taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social, cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos às multas e aos juros decorrentes das ações de fiscalização.

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

A Tabela 20 apresenta esses números para diversos exercícios, em valores correntes.

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 3/12/2012 fosse destinada à saúde, em adição aos valores mínimos. Determinou ainda que esses valores fossem acrescidos ao valor mínimo a ser gasto pela União, estados e municípios.

Como os contratos assinados posteriormente a essa data ainda estão em fase de maturação, uma parcela diminuta deles está em produção. Os valores dos royalties destinados à saúde ainda são pequenos. Mas devem aumentar no curto prazo⁴². Em janeiro de 2016, esses valores somaram R\$ 315 mil; e, dezembro, R\$ 953 mil. Ao longo de 2016, foram R\$ 11 milhões. Em 2017, essa mesma conta já totalizava R\$ 30 milhões. Em 2018, foram R\$ 91 milhões, e vêm triplicando a cada ano, desde que instituídos

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

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

TABELA 20RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E
RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

| Grupos de arrecadação | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2017 | 2018 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-------------|
| Outras contribuições sociais ⁽¹⁾ | 30.699 | 3.053 | 2.498 | 3.148 | 5.423 | 4.600 | 4.905 | 4.173 | 62.243 | 64.649 |
| Recursos Próprios | 10.961 | 13.030 | 13.556 | 14.161 | 20.183 | 26.660 | 24.131 | 25.769 | 0 | 301 |
| Recursos Próprios do FAT | 9.507 | 9.708 | 10.367 | 10.649 | 14.745 | 20.666 | 18.223 | 18.716 | 0 | 540 |
| Recursos Próprios do MDS | 97 | 161 | 217 | 374 | 220 | 231 | 222 | 159 | 0 | 350 |
| Recursos Próprios da Previdência Social | 268 | 467 | 103 | 68 | 502 | 1.202 | 1.615 | 3.322 | 0 | 46 |
| Recursos Próprios do MS | 983 | 2.588 | 2.803 | 2.990 | 4.335 | 4.317 | 3.805 | 3.240 | 0 | 98 |
| Recursos Próprios da Seguridade | | | | | 79 | 86 | 130 | 63 | 0 | 0 |
| Recursos Próprios dos HU | 106 | 106 | 66 | 80 | 301 | 147 | 106 | 179 | 0 | 141 |
| Parcela dos Royalties para a Saúde | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 11 | 30 | 91 | 62.243 | 66.125 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 260 | 324 | 385 | 447 | 670 | 950 | 773 | 937 | 11.961 | 12.639 |
| da Previdência Complementar | 0 | 0 | 0 | 25 | 53 | 39 | 41 | 48 | 0,95 | 0,95 |
| da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar | 260 | 324 | 385 | 422 | 617 | 911 | 732 | 890 | nd | 792 |
| Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽¹⁾ | 1.052 | 1.456 | 1.307 | 1.535 | 2.226 | 1.976 | 2.047 | 2.029 | 19,22 | 19,11 |
| Total geral | 42.971 | 17.863 | 17.745 | 19.292 | 28.502 | 34.187 | 31.856 | 32.909 | 0,95 | 0,97 |
| % PIB | 1,98 | 0,57 | 0,53 | 0,50 | 0,48 | 0,55 | 0,49 | 0,48 | 1,13 | 1,15 |

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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 oriunda da participação no resultado ou em royalties de petróleo e gás fossem computadas para o cumprimento do mínimo constitucional de recursos que a União deve aplicar em ações e serviços públicos de saúde.

Desta forma, essa parcela de 25% dos royalties que ficam com a União precisa ser alocada em saúde, não acresce a aplicação mínima de recursos no setor, mas se incorpora ao Orçamento da Seguridade Social como uma nova fonte de recursos.

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

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

A maior parte foi recebida pelo FAT. Esses recursos próprios, em 2018, somaram R\$ 18,7 bilhões, um pouco superiores aos R\$ 18,2 bilhões de 2017 e inferiores aos R\$ 20,7 bilhões de 2016. A flutuação resulta

das taxas que remuneram as reservas do FAT junto ao BNDES e outros depósitos bancários. Vale lembrar que a redução desses repasses determinada pela DRU reduz o valor das aplicações financeiras, diminuindo também os valores relacionados à sua rentabilidade.

No Ministério da Saúde, as duas maiores fontes de recursos são o ressarcimento das operadoras de planos de saúde pelos atendimentos de seus clientes realizados nas unidades do SUS, evitando um lucro abusivo por parte dos planos, e a participação no Seguro DPVAT⁴³. Em 2018, esses valores foram respectivamente R\$ 0,8 bilhão e R\$ 2,1 bilhões. Em 2017, esses valores foram de R\$ 0,6 bilhão e R\$ 3,1 bilhões. Como no ano anterior, as receitas de ressarcimentos cresceram no exercício, mas a de participação no DPVAT foram inferiores.

No total, essas receitas somaram R\$ 3,2 bilhões em 2018, e vêm decrescendo desde 2015, quando totalizaram R\$ 4,3 bilhões, mesmo quando tomados em seus valores nominais. Essa diminuição pode ser associada à redução dos valores relativos ao DPVAT. Eles foram de R\$ 3,8 bilhões em 2015, ficaram praticamente inalterados em 2016 e caíram significativamente pelos anos consecutivos, para R\$ 3,0 bilhões e R\$ 2,1 bilhões, respectivamente para os exercícios de 2017 e 2018.

Desde 2017, mudanças administrativas transferiram para o âmbito do Ministério da Fazenda (em 2019, Ministério da Economia) as secretarias relativas à previdência social e a de regimes próprios e para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, as tarefas relativas ao pagamento de benefícios e de atendimento aos segurados. Em atenção à série histórica, a Análise da Seguridade Social mantém a estrutura anterior, classificando receitas e despesas pelas suas unidades tradicionais, no que for possível. Para as receitas, as dificuldades foram menores.

Assim, no âmbito dos Ministérios, as receitas associadas às ações de previdência, exceto as contribuições previdenciárias, o conjunto das receitas associadas a essa prestação de serviços e de pagamento de benefícios foi de R\$ 3,3 bilhões em 2018. As principais receitas associadas a essa conta são as de cessão para a rede bancária dos direitos de operacionalização de pagamento dos benefícios⁴⁴, e as relativas à restituição de pagamentos relativos aos anos anteriores. Em 2018, somente as receitas relativas a essa cessão foram de R\$ 1,3 bilhão, crescendo em relação aos valores dos anos anteriores (R\$ 1,1 bilhão e R\$ 0,7 bilhão, respectivamente 2017 e 2016). A restituição de pagamentos relativos a exercícios anteriores foi de R\$ 1,0 bilhão, sem paralelos com o verificado nos anos anteriores.

As diferenças em relação a esses dois itens de receita justificam o crescimento em relação à verificada em 2017 e 2016, que foi de R\$ 1,6 bilhão e R\$ 1,2 bilhão, respectivamente.

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

As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização na Seguridade Social foram de R\$ 0,9 bilhão, valor muito próximo do realizado em anos anteriores. Desde 2016, uma parcela considerável desse valor está associada a pagamento de dívida ativa, juros e multas, que totalizam aproximadamente R\$ 400 milhões ao ano, em valores apropriados no âmbito do Ministério da Saúde.

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

44 Estão incluídos nessa conta os benefícios previdenciários e assistenciais.

3. AS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E O MERCADO DE TRABALHO

3.1. A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os debates aqui apresentados sobre as contribuições previdenciárias associam fatores como mercado de trabalho e desonerações, renúncias e sonegação, ressaltando-se que o modelo de financiamento da previdência não se restringe às contribuições de empregadores e trabalhadores.

A Constituição Federal, através do Orçamento da Seguridade Social e, ainda mais explicitamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei específica que *“Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências”* (Lei nº 8.212, de 1991) determinam a contribuição da União como parte do financiamento da previdência social.

O *caput* do Art. 195 da CF deixa expresso que:

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

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

Assim, os recursos das contribuições sociais e ainda do Orçamento Fiscal designados pela Lei Orçamentária para custear despesas com benefícios da previdência social, da saúde e da assistência social, representam nos termos constitucionais a parcela do financiamento indireto de toda a sociedade. E, quando financiam as despesas com benefícios previdenciários representam a contribuição da União, que se soma à contribuição dos trabalhadores e das empresas para formar o tripé contributivo.

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

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

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) – LRF – ao regulamentar o Fundo criado pelo referido Art. 250, da Constituição, determina:

“§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.”

Mesmo o texto da LRF, que estabeleceu inúmeras restrições e dificuldades para o desempenho de gastos e programas sociais, que inibiu a criação e a expansão de direitos, reconhece várias outras fontes para o financiamento da Previdência Social, em adição às contribuições previdenciárias (indicadas no inciso III), entre elas os “recursos provenientes do orçamento da União”.

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, é mantido inalterado deste a sua sanção e estabelece:

“Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas:

I - receitas da União;

II - receitas das contribuições sociais;

III - receitas de outras fontes.”

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

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

A insistência em apresentar os dados de forma contrária às disposições constitucionais e legais, manifesta pelos defensores da Reforma da Previdência, pretende apenas excluir os direitos do povo do orçamento público, desconstruindo o caráter que fez nossa carta maior ser conhecida como Constituição Cidadã.

Qualquer discurso do déficit, que direta ou indiretamente, determine uma Previdência Social financiada exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas, afronta a Constituição e as leis ao ignorar o aspecto tripartite de financiamento, onde o governo é uma das partes.

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

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

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

Depois, como visto anteriormente, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou um Fundo do Regime Geral de Previdência Social – RGPS – com a finalidade de prover recursos para o pagamento desses benefícios. Ficou consignado que os repasses orçamentários da União, sejam do Orçamento da Seguridade Social ou do Orçamento Fiscal, são fontes naturais de financiamento do RGPS. Em nada as alterações constitucionais ou as mudanças legislativas determinam que a avaliação da existência ou não de déficit seja feita utilizando-se as contribuições previdenciárias como fonte exclusiva de ingressos.

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

Nem a EC nº 20 (Reforma da Previdência), nem a LRF (ao criar o Fundo) desejavam essa proteção em relação à DRU e esse resultado se deu ao arrepio da vontade governamental. Mas a DRU deixou de desvincular a maior fonte de financiamento da Seguridade Social – as Contribuições Previdenciárias.

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

Como essas receitas são sempre analisadas isoladamente das situações conjunturais do mercado de trabalho, a cada crise surge uma proposta para cortar direitos. Nem de longe são capazes de idealizar uma proposta que considere a recuperação da arrecadação. Em 2017 e em 2019, agiram da mesma forma.

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

lização e valorização do trabalho. Incorpora como elemento inafastável o combate à sonegação e à fraude e pretende discutir e reduzir o volume de renúncias e benefícios tributários.

A Tabela 21 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS (Ministério do Trabalho), compara com os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com os números da População Economicamente Ativa – PEA, da População Ocupada – PO, de informalidade e do desemprego. O Anexo IX, ao final desta Edição, apresenta a Tabela completa, para todos os exercícios.

TABELA 21

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

| | Milhares | | | % | | Milhares | | % | | Milhares | | % | |
|----------------------------------|--|---------------------------------|----------------------------|------------|-----------|-------------|------|---------------|------|----------|--|---|--|
| | Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS) | | | PEA (PNAD) | PO (PNAD) | Desocupação | | Subutilização | | | | | |
| | Total | Total, setor privado e estatais | % setor privado e estatais | | | pessoas | % | pessoas | % | | | | |
| 1986 | 22.164 | 17.529 | 79,1 | 56.816 | 55.436 | 1.380 | 2,4 | | | | | | |
| 1993 | 23.165 | 19.026 | 82,1 | 70.965 | 66.570 | 4.396 | 6,2 | | | | | | |
| 2002 | 28.684 | 21.686 | 75,6 | 85.598 | 77.793 | 7.805 | 9,1 | | | | | | |
| 2003 | 29.545 | 22.323 | 75,6 | 86.056 | 78.180 | 7.876 | 9,2 | | | | | | |
| 2007 | 37.607 | 28.932 | 76,9 | 98.846 | 90.786 | 8.060 | 8,2 | | | | | | |
| 2011 | 46.311 | 36.702 | 79,3 | 100.223 | 93.724 | 6.499 | 6,5 | | | | | | |
| 2012 * | 47.459 | 38.172 | 80,4 | 96.596 | 89.497 | 7.100 | 7,3 | 18.821 | 19,5 | | | | |
| 2014 * | 49.572 | 39.670 | 80,0 | 98.855 | 92.112 | 6.743 | 6,8 | 15.501 | 15,7 | | | | |
| 2017 * | 46.282 | 36.724 | 79,3 | 103.881 | 90.647 | 13.234 | 12,7 | 26.508 | 25,5 | | | | |
| 2018 * | nd | nd | nd | 104.696 | 91.861 | 12.836 | 12,3 | 27.401 | 26,2 | | | | |
| Variações por Intervalo * | | | | | | | | | | | | | |
| 1987-1993 | 1.001 | 1.498 | 149,6 | 14.149 | 11.134 | 3.015 | | | | nd | | | |
| 1994-2003 | 6.380 | 3.297 | 51,7 | 15.090 | 11.610 | 3.480 | | | | nd | | | |
| 2004-2007 | 8.063 | 6.609 | 82,0 | 12.790 | 12.606 | | | | | | | | |
| 2008-2011 | 17.627 | 15.016 | 85,2 | 14.625 | 15.931 | -1.306 | | | | nd | | | |
| 2013-2014 | 2.113 | 1.498 | 70,9 | 2.259 | 2.616 | -357 | | | | -3.320 | | | |
| 2015-2017 | -3.290 | -2.945 | 89,5 | 5.026 | -1.465 | 6.491 | | | | 11.007 | | | |
| 2018 | nd | nd | nd | 816 | 1.214 | -398 | | | | 893 | | | |

Nota: Para 2018, ainda não há dados publicados da RAIS. O IBGE considera a Subutilização (apenas disponível na PNAD-C) "como a soma dos segmentos de trabalhadores desempregados; de subempregados, que gostariam, estão dispostos e procuram formas de aumentar a sua jornada de trabalho"; e os em desalento. (*) A partir de 2012, os dados são da PNAD-Contínua, em suas médias anuais. Em Variações por Intervalo, não são apresentadas comparações entre os períodos anteriores e posteriores a 2012, em respeito às mudanças metodológicas da pesquisa. Os dados para todos os exercícios estão apresentados no Anexo de Dados, Tabela A_IX.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

A diferença entre PEA e PO mede os desocupados (antes desempregados). Pelo conceito atualizado de PEA, desocupado é apenas aquele que está procurando emprego. Aquele que desiste ou não tem condições para procurar emprego está em situação de desalento. Os inativos são todos aqueles nem es-

tão ocupados, nem procuram empregos (inclusive os em desalento), como os com incapacidade laboral, idade avançada, aposentados etc.

A partir de 2012, a PNAD foi substituída pela PNAD-Contínua, com maior base territorial (com todas as capitais e suas regiões metropolitanas) e periodicidade mensal (em substituição à anual, da PNAD, realizada sempre em setembro de cada ano)⁴⁵.

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

Essa situação, que já não era boa, piorou muito no período que se seguiu, entre 1986 e 1993. Foi um momento de desestatização, a quantidade de trabalhadores que atuavam nas administrações públicas, nas três esferas (inclusive autarquias e fundações) foi reduzida em quase meio milhão de pessoas. A economia não cresceu o suficiente para incorporar os desempregados e ainda absorver todas as demais pessoas que atingiam a idade para trabalhar. Então, enquanto a População Economicamente Ativa – PEA cresceu 14,1 milhões; a População Ocupada – PO, apenas 11,1 milhões. Mas esse aumento da ocupação não se deu em postos formais de trabalho, que apenas cresceram um milhão, menos de 10% do incremento verificado da população ocupada. A informalidade explodiu e, ao final desse período, o percentual de trabalhadores em ocupações formais caiu para 33%. Mais de dez milhões de pessoas passaram a condição de informais, empregados sem carteira, pequenos empresários ou autônomos (registrados ou não), ou simplesmente em ocupações não remuneradas. Como a quantidade de pessoas no mercado de trabalho (PEA) cresceu mais do que o número de ocupados (PO), houve aumento dos desempregados, em 3 milhões.

Ao longo da segunda metade da década de 1990, avançou em muito o processo de precarização do trabalho. De 1994 a 2002, a PEA cresceu outros 14,6 milhões e a PO, apenas 11,1 milhões, e, em consequência, o número de desocupados cresceu em três milhões. A geração de novos postos formais apenas absorveu a metade da nova população ocupada, houve um crescimento de apenas 5,5 milhões de novos postos de trabalho formal.

Ao longo desses 15 anos, o aumento de 6,6 milhões de postos formais de trabalho foi insignificante para corresponder aos aumentos de 28,8 milhões de pessoas no mercado de trabalho (PEA) e de 22,4 milhões de pessoas ocupadas. De todas as formas de ocupação, o emprego formal é o de maior vínculo com a previdência social. Diante das transformações impostas ao mercado de trabalho, houve uma grande explosão da desproteção previdenciária, via desemprego ou informalidade, e, por consequência, de problemas relacionados ao financiamento direto do sistema previdenciário.

O crescimento da PEA em proporção superior ao da ocupação formal, nos setores público ou privado, representa um aumento do desemprego e da informalidade, ambos caminham juntos com a desproteção previdenciária. O empregado sem carteira é quase que certamente 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, em sua maioria, a contribuição é calculada sobre o salário mínimo, bem abaixo da remuneração real.

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

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

Nesse cenário, onde entre 1993 e 1998, menos de um terço da população economicamente ativa participava do mercado de trabalho em empregos formais, públicos ou privados, como era de se esperar as regras de financiamento e benefícios da previdência social e da previdência dos servidores públicos foram questionadas e alteradas. A reforma promoveu um ajuste pelo corte de direitos, ignorando as demandas pela inclusão previdenciária ou por soluções relativas ao financiamento do sistema.

Uma das consequências dessas políticas pode ser observada pelo comportamento da relação entre população ocupada e emprego formal. Essa relação caiu de 40% ao final de 1986 para 34% em 1993. Em 1998, ano da reforma da previdência, era de apenas 35% - um pouco mais de um terço. Em 2002, ao final desse período focado nas políticas neoliberais, esse conjunto, constituído por desempregados, informais e de ocupados não remunerados, atingia pouco mais de 2/3 da PEA. O emprego formal estava reduzido a 33,5% da PEA.

Em resumo, foram instrumentos para a fabricação desse déficit previdenciário a mudança no conceito de financiamento, ignorando o aspecto tripartite; a ausência de políticas de geração de emprego; e o resultado de décadas onde o crescimento da PEA deu-se em número muito superior ao da geração de empregos formais.

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

De 2003 a 2011, ainda com os dados da PNAD, a PEA cresceu 14,6 milhões; a PO, 15,9 milhões e o número de ocupações formais, 17,6 milhões. O aumento da PO em patamares superiores ao da PEA representou a diminuição do desemprego no período, de mais de um milhão de trabalhadores. O crescimento do número de postos formais de emprego acima da PO determinou um forte movimento de formalização do trabalho. Esse conjunto de indicadores foi resultado de políticas públicas que alteraram profundamente o mercado de trabalho, revertendo desemprego e informalidade.

Em 2013 e 2014⁴⁶, já com os dados da PNAD-C, o crescimento econômico diminuiu. Mesmo assim, o aumento da população ocupada superou ao da PEA e o desemprego continuou em queda. Mas, os números já indicavam o crescimento da informalidade, porque o crescimento dos postos formais de trabalho (2,1 milhões) foi inferior ao da PO, de 2,6 milhões.

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

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

A reversão desse quadro positivo em relação ao financiamento previdenciário começa em 2015. Os números daquele exercício espelham como as crises políticas e da economia determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Os números da RAIS mostram que entre 2015 e 2017, caiu o quantitativo de trabalhadores registrados e com emprego ao final de cada exercício. Ao todo, o emprego formal, público e privado, diminuiu de 49,6 milhões para 46,3 milhões, mais de três milhões de postos de trabalho com registro. Somente em empregos vinculados ao RGPS, foram perdidos quase três milhões, o que representou 90% dos postos eliminados no triênio.

Essa diminuição ocorreu enquanto a PEA cresceu 5 milhões, agravando o problema do desemprego e da informalidade, que cresceram, respectivamente, de 1,8 milhão e 1,6 milhão.

Um dado novo trazido pela PNAD-C ajuda a compreender outra dimensão do desemprego e da precarização do emprego: a subutilização da mão de obra.

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

Vale lembrar que o IBGE considera ocupado aquele que trabalha pelo menos uma hora na semana anterior à da pesquisa⁴⁷ mesmo que sem retribuição em dinheiro (admitidos 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.

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

Esses números são disponíveis apenas para os anos da PNAD-C. Em 2012, havia 18,8 milhões de trabalhadores nessa situação. Isto revela que mesmo a grande geração de ocupações e de formalização do emprego realizada entre 2003 e 2011 foi insuficiente para equacionar todos os problemas do mercado de trabalho. Além dos 7 milhões de desocupados encontrados na média anual, outros 11 milhões estavam disponíveis para trabalhar (em situação de desalento) ou gostaria de novas ocupações para aumentar a renda ou a jornada.

Ao final de 2014, esse quantitativo diminuiu em 3,3 milhões de pessoas, apontando uma tendência positiva a ser determinada pelo acúmulo de mais um período de ampliação e formalização do

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

mercado de trabalho. Mas, esse cenário foi abordado a partir de 2015 e desde então não mais apresentou qualquer melhora significativa.

Entre 2015 e 2017, quando o número de trabalhadores ocupados diminuiu em 1,5 milhão e mais 6,5 milhões de trabalhadores ficaram desocupados, a subutilização cresceu 11 milhões. Porque uma parcela dos postos de trabalhos existentes era informal, precária, com pequenas jornadas de trabalho ou ainda insuficiente para garantir a retribuição necessária para a sobrevivência do trabalhador e de sua família.

O ano de 2018, sob esse aspecto, continuou na mesma tendência. Cresceu a subutilização, agora também sob as regras da reforma trabalhista, com o aumento da terceirização, das ocupações em tempo parcial e os contratos intermitentes, onde não há qualquer garantia de jornadas ou de salários. Naquele triênio cresceu o que os americanos denominam “economia do bico” (gig economy). Aqui são em grande parte ocupações associadas a serviços de aplicativos de transporte ou a empreendimentos informais de alimentação (quase sempre elaborados e vendidos no varejo, pela própria família).

Analisar o comportamento da arrecadação previdenciária desconhecendo essas mudanças no mercado de trabalho leva a conclusões equivocadas ou parcialmente construídas.

Os defensores da Previdência Social, baseados na Constituição Federal, sempre lutaram contra o discurso do déficit previdenciário, associado à falência e incapacidade da previdência social.

A falácia desse discurso, que não se identifica com a realidade do mercado de trabalho que o constrói, ficou manifesta quando a recuperação do emprego, a sua formalização e o aumento da renda do trabalho ocorridos com maior vigor a partir de 2005 restauraram rapidamente a capacidade de autofinanciamento do subsistema urbano, que passou a ser superavitário.

Sobre o financiamento do RGPS, os debates que hoje se colocam perante os defensores da Previdência Social estão situados na necessidade de ampliar a cobertura do sistema, nas renúncias e nos efeitos da nova legislação sobre terceirização e novas formas de contratação mais precárias do trabalho.

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

3.2. AS RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS

Além de incluir aspectos relacionados ao mercado de trabalho, é preciso discutir as renúncias. E, há pelo menos três pontos importantes nessa agenda: primeiro, a desoneração da folha de pagamentos, em segundo, as do SIMPLES, e em terceiro, as renúncias do setor agrícola. O maior problema, em todos os casos, é a sua quantificação, elemento importante para avaliar os seus resultados.

No caso do Simples, este debate é urgente. Entrou em vigor em 2015 mais uma expansão dos critérios de enquadramento. Quase todos os segmentos da economia podem fazer parte do sistema e, houve ainda o alargamento dos limites de faturamento. Em 2016, foram aprovadas menores alíquotas, aumentando a renúncia. E, em 2017, foram aprovadas novas ampliações no valor das renúncias, pelas ampliações de valores para enqua-

dramento, pelas reclassificações de atividades, notadamente para situações de incidência de menores alíquotas, e uma nova sistemática de cálculo tributário, onde elas são aplicadas sobre o faturamento e o tributo a ser pago é subordinado a uma dedução correspondente à tributação de faixas inferiores.

Fruto dessas transformações na legislação do Simples, o quantitativo de empresas enquadradas no sistema e a renúncia têm crescido. Os números contidos na Tabela 22 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 12% em relação ao ano anterior e 150%, em relação a 2010. Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas microempresas, mas a transferências de empresas de outros regimes de tributação que passam a poder optar pelo Simples, naturalmente em função de menores encargos tributários. Em 2016 e 2017, esse crescimento foi menor, muito em função da crise e do fechamento de diversos empreendimentos. Mesmo assim, no biênio aderiram 2 milhões de empresas, e ao final de 2017, havia 12,7 milhões de optantes do Simples, aumentando as renúncias do sistema em 2018.

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

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.

TABELA 22SIMPLES NACIONAL E MEI – NÚMERO DE OPTANTES E ARRECADAÇÃO
R\$ milhões

| | Quantidade empresas | % em relação ao ano anterior | Arrecadação de receitas federais | % em relação ao ano anterior | Micro Empreendedor Individual |
|-------------|---------------------|------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 2010 | 4.340.122 | | 26.698 | | 760.089 |
| 2011 | 5.631.176 | 29,7 | 31.916 | 19,5 | 1.636.211 |
| 2012 | 7.074.520 | 25,6 | 35.258 | 10,5 | 2.623.917 |
| 2013 | 8.236.475 | 16,4 | 41.415 | 17,5 | 3.601.253 |
| 2014 | 9.513.065 | 15,5 | 47.342 | 14,3 | 4.578.429 |
| 2015 | 10.660.679 | 12,1 | 53.170 | 12,3 | 5.589.624 |
| 2016 | 11.588.281 | 8,7 | 54.446 | 2,4 | 6.537.580 |
| 2017 | 12.706.387 | 9,6 | 58.461 | 7,4 | 6.731.871 |
| 2018 | 12.764.000 | 0,5 | 67.192 | 14,9 | 7.584.523 |

Fonte: RFB.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

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

A Tabela 22 mostra que, em relação ao Simples, em quase todo o período, o crescimento das empresas envolvidas foi superior ao aumento da arrecadação, mesmo havendo a cada mudança uma grande incorporação de maiores empresas, com maiores faturamentos e maior capacidade econômica. E, em 2018, sob o efeito de mudanças recentes, houve uma incorporação ao sistema de várias empresas. A elevação das receitas arrecadadas pelo Simples em quase 15% corresponde à diminuição em maior escala da arrecadação nos demais regimes tributários, especialmente em relação à receita previdenciária.

Mesmo com o tratamento diferenciado, o sistema não está imune à sonegação. Em setembro de 2018, a Secretaria da Receita Federal notificou 717 mil empresas inscritas no Simples Nacional para cobrar dívidas que somavam R\$ 19,5 bilhões. Em janeiro de 2019, foram excluídas do sistema Simples Nacional 521 mil que estavam em débito e não regularizaram as pendências. Ao todo, somente esses débitos somavam mais de R\$ 14,4 bilhões.

Outra renúncia importante é a relacionada à desoneração da folha de pagamentos. Mas, diferentemente das demais renúncias, para a desoneração da folha de pagamentos há previsão expressa de cobertura pelo Tesouro dos valores envolvidos. Legalmente, essa renúncia não deveria ser responsável por nenhuma perda de arrecadação. Instituída pela Lei 12.546/2011, substituiu contribuições patronais previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamentos, por uma alíquota calculada sobre a receita bruta ajustada. Essa legislação foi profundamente alterada ao longo dos últimos anos. A sua versão atual é determinada pela Lei nº 13.670, de 2018, e, salvo alterações, somente vai vigorar até 2020.

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

A partir de 2014, foi transformada em definitiva e a sua aplicação generalizada pelos mais diversos segmentos da economia. Em função dos altos níveis de renúncia envolvidos, em 2015, foi editada a MP 669, para ampliar as alíquotas da contribuição patronal sobre o faturamento para diversas áreas de serviços de 2,0% para 4,5% e da indústria de 1,0% para 2,5%. Mas, essa MP não avançou e foi revogada pela MP 671. Em substituição, o governo enviou o Projeto de Lei - PL 863/2015, convertido na Lei nº 13.161, de 2015. A desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3,0%. Para a indústria, havia empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1,0%.

Em 2017, o governo buscou reduzir mais uma vez essas renúncias. E editou a MP 774, que reordenava a contribuição previdenciária sobre o faturamento bruto, excluindo diversos segmentos dessa modalidade tributária e os devolvia para a contribuição patronal sobre a folha de pagamentos das empresas. Diante das mais diversas pressões do setor empresarial e repercussões no Congresso, e da incapacidade de fazer tramitar a Medida, que foi revogada pela MP 794, quando iria perder a sua eficácia por não ter sido aprovada.

E, de novo, a matéria voltou a tramitar sob a forma de projeto de lei⁴⁸, sendo modificada e aprovada em 2018, sob a forma da Lei nº 13.670, entrando em vigor no mesmo exercício. O governo⁴⁹ esperava um aumento de arrecadação com as mudanças de R\$ 4,75 bilhões, em 2017 e de R\$ 12,55 bilhões, a partir de 2018.

Mas, pelo menos dois pontos podem ser ressaltados: 1) o governo não alcançou o seu objetivo de diminuir essas renúncias ao longo de 2017; 2) os efeitos da mudança da legislação ao longo de 2018 foram questionados judicialmente, porque o regime é anual.

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

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

Todavia, em relação ao ressarcimento do Tesouro dos valores envolvidos na renúncia, o governo agiu como se houvesse obtido a reversão pretendida: reduziu os repasses em 2017⁵⁰. A MP 774 não produziu efeitos financeiros naquele exercício, sequer foi convertida em lei.

Desde a sua instituição, a análise da desoneração da folha permite verificar que a mudança na contribuição patronal, da folha de pagamentos para o faturamento das empresas, envolveu um volume muito alto de renúncias para o conjunto das empresas optantes. Como a alíquota sobre o faturamento é menor do que a necessária para equiparar à contribuição patronal sobre a folha deixou de ser uma redução do custo de contratação, 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 trabalhadores e dos mais diversos segmentos econômicos. 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 de salários e remunerações. Somente as parcelas (contribuições para-fiscais) para o Sistema S somaram, em 2018, segundo a Receita Federal, R\$ 17,1 bilhões.

É muito importante ressaltar que a opção por efetivar a contribuição patronal sobre o lucro ou o faturamento das empresas não pode ser descartada. Alargar o espectro de tributação, levando para a previdência social o modelo tributário existente para a seguridade social pode ser uma alternativa para assegurar financiamento diante de inovações tecnológicas. Nas grandes empresas há hoje duas 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 pela folha de pagamentos para a previdência social. É preciso instituir uma alíquota excedente na CSLL dessas empresas para fazer face a esse encargo patronal.

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

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

Nos dez anos que antecederam 2015, as contribuições previdenciárias cresceram acima da inflação, apresentando um aumento real que superou o crescimento real do PIB do período. De 2005 a 2015, essa arrecadação passou de 5,0% para 5,9 % do PIB (vide Tabela 9). Esse resultado decorre de evoluções positivas do mercado de trabalho, onde o emprego formal cresceu em quantidade de postos e na renda. Como essa forma de ocupação cresceu em relação às demais, o emprego formal como proporção do total de pessoas ocupadas passou de 37% para 54%, como mostrado na Tabela 21.

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

Ao final de 2000, a RAIS indicava a existência de 26,2 milhões de postos de trabalho ativos. Os números relativos ao final de 2018 ainda não foram divulgados, mas apoiados nos resultados do CAGED, podem ser estimados em 47 milhões, um aumento de 76%. A Tabela 23 mostra que nesse período foram criados 20 milhões de postos formais de trabalho, nos setores público (inclui vínculos estatutários e de militares) e privado (somente relações de emprego), um crescimento médio de 3,4% ao ano. A economia, nesse mesmo período variou 48%, uma média anual de 2,3%. Essa diferença pode ser explicada pela ação de um conjunto de políticas públicas que valorizaram a formalização dos empregos e das empresas.

TABELA 23

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

| Variações acumuladas por intervalo | milhões | | Média Anual de variação da RAIS |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---|------------------------------------|
| | CAGED | RAIS | |
| | Saldo de contratações e demissões | Vínculos ativos ao final de cada exercício | % |
| De 2001 a 2017 | 17.131 | 20.053 | 3,40 |
| De 2004 a 2007 | 6.840 | 8.063 | 6,22 |
| De 2008 a 2014 | 10.704 | 11.964 | 4,02 |
| De 2015 a 2017 | -2.857 | -3.290 | -2,26 |

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego.

Notas: Os números do CAGED incluem as declarações efetivadas fora do prazo, atualizando inclusive os dados referentes a exercícios anteriores. Os dados para todos os exercícios estão apresentados no Anexo de Dados, Tabela A_IX.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

Pelos dados das Tabelas 21 e 23, ao longo do quadriênio 2004 a 2007, os vínculos registrados na RAIS passaram de 29,5 milhões para 37,6 milhões, originando uma variação positiva de 8,1 milhões, com uma taxa média anual de 6,2%. As ocupações formais cresceram 27,5%. E pelos dados da Previdência, a arrecadação cresceu no mesmo período de R\$ 80,7 bilhões para R\$ 140,3 bilhões, 73,9%, muito acima da inflação – o INPC variou 33,1%. A diferença entre os crescimentos da ocupação formal e da arrecadação, pode ser explicada pela variação da massa de remunerações dos trabalhadores empregados, base de cálculo das contribuições previdenciárias, que no período aumentou 90%⁵¹. Foi o resultado da combinação de fatores positivos como aumentos da ocupação formal, da participação do emprego na ocupação, da remuneração e, possivelmente, da fiscalização (tributária e trabalhista), entre outros.

Depois da crise de 2008-2009, a economia e os empregos cresceram menos. De 2008 a 2014, os empregos formais aumentaram de 37,6 milhões para 49,6 milhões, com uma taxa anual de 4,0% - muito alta para um período em que a economia no resto do mundo gerava desempregos aos milhões.

De 2004 a 2014, foi um período onde vigoraram políticas públicas para o crescimento econômico e para a melhoria das condições sociais, com inclusão produtiva de amplos setores, com emprego formal, valorização do salário mínimo, criação e incorporação de direitos da assistência social, na saúde, na educação, em diversas áreas de governo.

51 Com base nas informações do Anuário Estatístico da Previdência Social - AEPS

E, nem de longe, esses direitos sociais afetaram negativamente as contas públicas. De 2005 a 2015, o Orçamento da Seguridade Social apresentou resultados positivos em todos os anos, uma média anual de R\$ 63 bilhões. Mesmo, que as renúncias tributárias, somente consideradas as que incidem sobre as contribuições sociais, tenham passado de R\$ 38 bilhões, em 2006, para R\$ 150,4 bilhões, em 2018, como mostram os dados do Anexo V.

A partir de 2015, pelas mais diversas razões, problemas políticos e econômicos, mas também novas orientações para as políticas econômica e social, há uma alteração de rumos, que vem se aprofundando desde então.

Os direitos sociais foram transformados no grande problema para a economia e as contas públicas. Orçamentos das áreas sociais foram cortados; políticas públicas e programas de governo, modificados; foram promovidas mudanças constitucionais e legais, e muitas outras regulamentações, mesmo ao arripio da lei. Tudo com o nítido objetivo de cortar os mais variados direitos.

Se entre 2004 e 2014, as políticas associavam crescimento e melhorias sociais, depois de 2015, os direitos e conquistas sociais foram apresentados como empecilho ao crescimento, ao emprego e à recuperação do equilíbrio das contas públicas. Especialmente a partir de 2016, o governo passou a desconstruir os mais diversos instrumentos públicos para a recuperação da economia e das empresas, inclusive o crédito. E, por meio de outros mecanismos, contribuiu para reduzir a renda das famílias, com precarização do emprego e das ocupações (e a conseqüente diminuição da renda do trabalho) e com muitas restrições para acesso aos programas sociais, mesmo diante do aumento do desemprego e do subemprego.

A reforma trabalhista partiu exatamente da falsa contraposição entre direitos e empregos. Extinguiu e flexibilizou direitos, buscou inibir a associação classista, mas não gerou empregos. E, igualmente nocivo, contribuiu para precarizar as contas da previdência social.

A Lei nº 13.467, entrou em vigor em novembro de 2017. O texto final foi uma síntese de pretensões do setor empresarial. Legalizou e regrou várias formas de contratação para reduzir os custos das 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 retirar direitos legalmente estabelecidos, promoveu alterações que visaram alterar acórdãos e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de um amplo conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

Para facilitar a sua aprovação no Senado Federal, o governo prometeu promover algumas correções, editando a Medida Provisória 808 que, por não ser votada, perdeu eficácia em abril de 2018.

Com a reforma trabalhista, há novas formas de contratação. A do trabalho intermitente cria uma relação onde a empresa pode ou não convocar o trabalhador para o serviço; não há jornada previamente estabelecida; não há garantia de uma remuneração mensal; e nem é necessário demiti-lo e arcar com as verbas rescisórias, basta nunca mais convocá-lo. Na Inglaterra, esse contrato é denominado “zero hours contracts”, ou “contratos de zero horas”, uma denominação bem mais realista e mais transparente, porque não há qualquer compromisso da empresa em ocupar e pagar o trabalhador. Previsto na legislação inglesa desde 2000, tinha uso residual, mas com a longa duração da crise, a partir de 2013, passou a representar 3% dos contratos⁵².

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

No Brasil, em 2018, o uso desses contratos já se destacou. Ao longo desse período, o CAGED registra um saldo positivo de contratações de 542 mil trabalhadores. Para os contratos intermitentes, houve 69.984 admissões e 19.951 desligamentos, com saldo de 50.033 empregos. O que significa 9,2% do saldo total. Para os contratos por tempo parcial, houve 68.925 admissões e 47.551 desligamentos, com saldo de 21.374 empregos, 3,9%. Ao longo do ano, portanto, quase 14,1% do saldo de contratações é de forma precária, com subutilização de mão de obra.

No acumulado de 2018, foram realizados 163.777 desligamentos decorrentes de acordo entre empregador e empregado, onde o conjunto das verbas rescisórias não é pago.

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

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

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

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

Direitos e garantias 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 os seus 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, do trabalho e de oficialização do subemprego, implicará 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 dos segurados para a previdência social.

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

A MP pretendia acrescentar um novo artigo na CLT, o Art. 911-A, com dois parágrafos. O primeiro estabelecia que diante da possibilidade de os segurados enquadrados como empregados receberem, no somatório de remunerações auferidas de um ou mais empregadores no período de um mês, independentemente do tipo de contrato de trabalho, uma remuneração inferior ao salário mínimo mensal e poderiam recolher aos cofres da Previdência a diferença até que integralizada a sua contribuição relativa ao salário mínimo. O segundo, determinava que, na ausência dessa complementação, o período trabalhado e essa contribuição parcial seriam desconsiderados para fins de aquisição e manutenção da qualidade de segurado e para cumprimento dos períodos de carência para concessão dos benefícios previdenciários.

Esse artigo perdeu a validade junto com a MP, mas esses dispositivos integram a atual reforma da previdência atual governo e já foram aprovados pela Câmara dos Deputados.

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

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

Perder a condição de segurado ou ter o período desconsiderado para fins de aquisição de direitos previdenciários, estando o trabalhador empregado, seria mais uma perversidade aplicada em conjunto pelas reformas trabalhista (que cria a realidade) e previdenciária (que confisca a contribuição inferior ao mínimo).

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

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

Portanto, é preciso apontar que a reforma determinará um grande movimento de desfinanciamento da previdência social – e, nesse ponto, os efeitos estão apenas começando. O Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho – CESIT, da Unicamp, publicou vários estudos sobre a reforma trabalhista. Em um deles, analisa essas repercussões: Reforma Trabalhista e Financiamento da Previdência Social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização⁵³.

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

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

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

Pelos dados de 2015, quando o setor privado (com estatais) tinha um pouco mais de 38 milhões de trabalhadores registrados, o RGPS perderia R\$ 1,5 bilhão, para cada 1% do total da força de trabalho celetista do setor privado, que fosse transformado em pessoa jurídica. As perdas no mundo real são maiores porque o estudo parte do pressuposto que o trabalhador pejetizado será sempre formal e que manterá as suas contribuições em dia.

Tomando-se as perdas de R\$ 1,5 bilhão para cada 400 mil trabalhadores, pode-se calcular que a diminuição de 2,3 milhões de empregados com carteira, verificada de 2015 a 2017, é responsável pela diminuição da arrecadação previdenciária em valores superiores R\$ 9,4 bilhões (a preços de 2015), porque essa conta considera que todas as vagas de empregados com carteira que sumiram nesse período foram preenchidas com outras formas formalizadas de ocupação. Não foi o caso porque a população ocupada diminuiu e o número de desocupados aumentou consideravelmente no período.

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

Para o trabalhador por conta própria, essa formalização proporciona um ganho médio para a previdência de R\$ 441 ao ano. Atingindo 1% desse grupo, o ganho de arrecadação será de R\$ 67 milhões. Já para o assalariado, que passa a ter carteira assinada, os resultados para a previdência social são maiores. O estudo

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

calcula que essa formalização resulta em um acréscimo médio anual de R\$ 2.220 per capita. E se alcançar 1% dos trabalhadores sem carteira, a arrecadação da Previdência aumenta em R\$ 118 milhões.

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

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

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

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

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

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

E a realidade pode ser ainda pior. Dados do IBGE⁵⁴, sobre o mercado de trabalho de 2018, apontam que o número de empregos sem carteira cresceu 4,5%; entre os trabalhadores domésticos, o aumento foi de 2,6%. Ao todo a informalidade aumentou 3,1% em 2018 enquanto houve queda de 460 mil postos com carteira assinada no setor privado e trabalhadores domésticos. Esse resultado, de substituição dos postos de trabalho formais por informais vai na contramão do que previam muitos defensores da reforma trabalhista. A hipótese de flexibilizar as regras dos contratos de trabalho e de reduzir os custos com a mão de obra para estimular a formalização não vai se verificando.

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

54 IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2018 - Brasil

A Tabela 24 mostra os dados anuais da ocupação e do emprego, da PNAD-C, com destaques para o trabalhador com carteira assinada no setor privado, os que contribuem para o RGPS e os subocupados por insuficiência de jornada de trabalho. A inflexão ocorrida em 2015 pode ser nitidamente observada.

TABELA 24

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

| Indicadores | milhares | | | | | | | % | | |
|--|------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|-------|-------|
| | Estimativa | | | | | | | Variação (%) | | |
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | | | |
| População total | 198.655 | 200.448 | 202.187 | 203.871 | 205.500 | 207.075 | 208.594 | 1,8 | 3,2 | |
| População em idade ativa (+14 anos) | 157.267 | 159.511 | 162.029 | 164.344 | 166.371 | 168.362 | 169.965 | 3,0 | 4,9 | |
| População Ocupada | 89.497 | 90.764 | 92.112 | 92.142 | 90.384 | 90.647 | 91.861 | 2,9 | -0,3 | |
| População desocupada | 7.100 | 6.969 | 6.743 | 8.585 | 11.760 | 13.234 | 12.836 | -5,0 | 90,3 | |
| % desocupação | 7,3 | 7,1 | 6,8 | 8,5 | 11,5 | 12,7 | 12,3 | -7,2 | 79,7 | |
| Empregado no setor privado ¹ | Total | 45.392 | 46.188 | 46.987 | 45.779 | 44.440 | 44.047 | 44.118 | 3,5 | -6,1 |
| | Com carteira | 34.308 | 35.353 | 36.610 | 35.699 | 34.293 | 33.340 | 32.929 | 6,7 | -10,1 |
| | Sem carteira | 11.084 | 10.835 | 10.378 | 10.081 | 10.147 | 10.707 | 11.189 | -6,4 | 7,8 |
| Trabalhador doméstico | Total | 6.136 | 5.986 | 5.973 | 6.078 | 6.170 | 6.177 | 6.242 | -2,6 | 4,5 |
| | Com carteira | 1.932 | 1.849 | 1.900 | 1.960 | 2.052 | 1.871 | 1.822 | -1,7 | -4,1 |
| | Sem carteira | 4.204 | 4.137 | 4.073 | 4.119 | 4.117 | 4.306 | 4.420 | -3,1 | 8,5 |
| Empregado no setor público ² | 11.173 | 11.174 | 11.438 | 11.418 | 11.214 | 11.283 | 11.548 | 2,4 | 1,0 | |
| Empregador | 3.556 | 3.730 | 3.787 | 4.022 | 3.915 | 4.243 | 4.423 | 6,5 | 16,8 | |
| Conta própria | 20.449 | 20.897 | 21.305 | 22.246 | 22.523 | 22.683 | 23.340 | 4,2 | 9,6 | |
| Trabalhador familiar auxiliar | 2.791 | 2.789 | 2.623 | 2.600 | 2.122 | 2.214 | 2.190 | -6,0 | -16,5 | |
| Contribuintes para a previdência ³ | quantitativo | 55.338 | 57.089 | 59.464 | 59.921 | 59.210 | 58.114 | 58.240 | 7,5 | -2,1 |
| | % sobre ocupados | 61,8 | 62,9 | 64,6 | 65,0 | 65,5 | 64,1 | 63,5 | 4,4 | -1,7 |
| Trabalho precário ⁴ | 44.572 | 43.693 | 42.922 | 43.904 | 43.685 | 45.867 | 47.758 | -3,7 | 11,3 | |
| Subocupado por insuficiência de horas trabalhadas ⁵ | quantitativo | 6.044 | 5.034 | 4.544 | 4.858 | 4.775 | 5.957 | 6.619 | -24,8 | 45,7 |
| | % sobre ocupados | 6,8 | 5,5 | 4,9 | 5,3 | 5,3 | 6,6 | 7,2 | -27,0 | 46,1 |

Fonte: IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2018 - Brasil

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

Organização: Anfip e Fundação-Anfip

Nos anos de 2013 e 2014, a ocupação cresceu em 2,6 milhões de trabalhadores, o desemprego diminuiu em 356 mil pessoas, chegando ao final de 2014 ao patamar mais baixo da série, 6,8%. O número de trabalhadores com carteira no setor privado cresceu em 2,6 milhões e os contribuintes para a previdência social em 4,1 milhões e as pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas⁵⁵ diminuiu em 1,5 milhão.

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

Nos anos de 2015 a 2018, a realidade foi invertida. A ocupação ficou praticamente estagnada (-250 mil pessoas). Como a população em idade ativa cresceu 7,9 milhões, o número de trabalhadores procurando ocupação, cresceu 6,1 milhões. O número de empregados com carteira caiu 3,7 milhões. O número de empregados sem carteira aumentou em 811 mil e o dos que trabalham por conta própria, em 2 milhões. Ao todo, o trabalho precário cresceu em 4,8 milhões (11,3%). Ao final de 2018, havia 47,8 milhões de trabalhadores nesta situação, superando o número de empregados com carteira (32,9 milhões) em 25%!

Além da perda líquida do quantitativo de trabalhadores filiados à previdência, a receita caiu também pela variação das diversas formas de ocupação.

A Tabela 25 apresenta as variações entre as remunerações habitualmente recebidas, em valores reais, para diferentes tipos de ocupação. Inclusive entre os empregados do setor privado, com e sem carteira e os que atuam por conta própria ou como empregador, com e sem registro.

TABELA 25

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

Valores correntes (IPCA de dez/2018), R\$

| Indicadores | | Estimativa ⁽¹⁾ | | | | | | | Variação (%) | |
|--|--------------|---------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------|-----------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2012-2014 | 2014-2018 |
| Empregado no setor privado ² | média | 1.993 | 2.050 | 2.085 | 2.092 | 2.080 | 2.114 | 2.134 | 4,6 | 2,4 |
| | Com carteira | 2.041 | 2.091 | 2.111 | 2.120 | 2.095 | 2.146 | 2.140 | 3,4 | 1,4 |
| | Sem carteira | 1.246 | 1.279 | 1.287 | 1.277 | 1.271 | 1.284 | 1.330 | 3,3 | -0,2 |
| Conta própria | média | 1.653 | 1.721 | 1.752 | 1.693 | 1.636 | 1.627 | 1.642 | 6,0 | -7,1 |
| | Com CNPJ | | | | | 3.112 | 3.059 | 3.129 | nd | nd |
| | Sem CNPJ | | | | | 1.287 | 1.298 | 1.285 | nd | nd |
| Empregador | média | 5.774 | 6.025 | 5.877 | 5.795 | 5.555 | 5.762 | 5.516 | 1,8 | -6,1 |
| | Com CNPJ | | | | | 6.016 | 6.356 | 6.109 | nd | nd |
| | Sem CNPJ | | | | | 3.244 | 3.336 | 3.215 | nd | nd |
| Proporção entre a remuneração do empregado com e sem carteira (%) | | 61,0 | 61,2 | 61,0 | 60,3 | 60,6 | 59,8 | 62,1 | -0,1 | -1,9 |
| Proporção entre a remuneração do ocupado por conta própria com e sem CNPJ (%) | | | | | | 41,4 | 42,4 | 41,1 | nd | nd |
| Proporção entre a remuneração do empregador com e sem CNPJ (%) | | | | | | 53,9 | 52,5 | 52,6 | nd | nd |
| Massa de rendimento do trabalho pelas pessoas ocupadas como Empregado ³ (R\$ mil) | | 124.819 | 129.762 | 134.182 | 132.254 | 128.404 | 129.807 | 131.921 | 7,5 | -3,3 |

Fonte: IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2018 - Brasil

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

Organização: Anfip e Fundação-Anfip

Em média, os empregados do setor privado com carteira ganham 60% a mais do que os sem carteira. A remuneração dos trabalhadores por conta própria é em média inferior ao do empregado com carteira. E o que atua por conta própria sem registro recebe praticamente igual ao trabalhador empregado sem carteira. Esses números ajudam a afastar a ideia de que a ocupação por conta própria revela aspectos do empreende-

dorismo, mas se aproxima, em média, de uma busca precária por sobrevivência. Dados do Dieese⁵⁶, a partir dos microdados da PNAD-C indicam que resultam de uma grande precarização, uma alternativa à falta de outras rendas do trabalho. Ao longo desse período, muitos trabalhadores para se manterem ocupados ou para enfrentarem o longo período de desemprego foram obrigados a atuar por conta própria, em ocupações menos protegidas, menos qualificadas e com menores remunerações.

É preciso ressaltar que a ocupação por conta própria não é necessariamente fruto do empreendedorismo. Entre os que trabalhavam por conta própria há menos de dois anos, 61% não tinham CNPJ como microempreendedor individual e nem contribuía para a Previdência Social. Os trabalhadores que estavam nessa condição há mais de dois anos também enfrentavam condições precárias.

Uma parcela desses trabalhadores por conta própria atua nos segmentos de transporte, especialmente sob a forma de Uber, e de alimentação (na venda de lanches e comidas como ambulantes). Somente no Uber⁵⁷, em 2017, havia 500 mil trabalhadores atuando como motoristas sob essa bandeira. Um ano antes, eram 50 mil.

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

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

3.4. A ARRECAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

O atual ritmo de recuperação da economia e de desarranjo do mercado de trabalho não equaciona os problemas de previdência social, não privilegia o emprego formal, base do financiamento do RGPS, nem a formalização das empresas, ao contrário favorece a terceirização e a informalidade.

É nesse cenário e com esse horizonte que deve ser analisada a receita de contribuições previdenciárias.

A Tabela 26 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005. Até 2015, os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais. Neste último grupo, estão incluídas receitas como a compensação do Tesouro Nacional pela renúncia associada à desoneração da folha de pagamentos das empresas e outras formas de arrecadação que não permitem distinguir quais parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como subrogação, reclamatórias trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc.

A partir de 2016, a redução do plano de contas da União, unificou quase todas as formas de contribui-

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

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

ção, seja do segurado, seja das empresas. Apenas distinguem as parcelas relativas a multas, juros, recuperação de benefícios etc. Todos os demais itens foram agrupados, perdendo-se uma memória histórica importante para o acompanhamento das contas de receitas da Previdência social⁵⁸.

Para melhor compreensão dos dados da Tabela 26, é preciso salientar que, de 2012 a 2015, além dos valores da compensação do Tesouro Nacional pela desoneração da folha de pagamentos das empresas que foram devidamente repassados, estão incluídos os valores não repassados calculados pela Anfip e pela Fundação Anfip.

TABELA 26
ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

| Contribuição previdenciária | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Contribuição dos segurados | 22.738 | 35.185 | 39.559 | 46.190 | 69.230 | 69.367 | | | |
| contribuinte assalariado | 20.005 | 31.910 | 36.038 | 42.304 | 60.698 | 60.232 | | | |
| contribuinte individual | 2.177 | 2.629 | 2.853 | 3.153 | 6.977 | 7.487 | | | |
| contribuinte facultativo | 550 | 640 | 663 | 727 | 1.548 | 1.640 | | | |
| segurado especial | 6 | 6 | 6 | 7 | 7 | 8 | | | |
| Contribuição patronal | 63.586 | 98.080 | 110.058 | 134.828 | 204.329 | 215.232 | | | |
| empresas - assalariados | 43.069 | 62.906 | 70.331 | 81.996 | 106.664 | 110.056 | | | |
| empresas - Simples | 4.981 | 10.467 | 11.768 | 17.653 | 29.517 | 32.010 | | | |
| empresas - sobre faturamento | | | | | 18.530 | 18.194 | | | |
| entidades e órgãos públicos | 8.350 | 13.837 | 16.060 | 18.093 | 28.073 | 31.391 | 314.539 | 334.695 | 335.062 |
| entidades filantrópicas | 1.147 | 1.577 | 1.775 | 1.944 | 3.054 | 3.259 | | | |
| espetáculos desportivos | 32 | 43 | 50 | 55 | 119 | 145 | | | |
| empregadores domésticos | 1.200 | 1.832 | 2.033 | 2.263 | 2.986 | 2.360 | | | |
| SAT | 4.807 | 7.417 | 8.042 | 12.824 | 15.387 | 17.817 | | | |
| Contribuição - outras | 22.110 | 30.090 | 32.391 | 30.950 | 90.892 | 70.234 | | | |
| empresas - subrogação | 7.547 | 12.996 | 14.116 | 16.752 | 23.374 | 21.921 | | | |
| reclamações trabalhistas | 1.042 | 1.522 | 1.574 | 1.737 | 2.514 | 2.519 | | | |
| depósitos judiciais | 2.046 | 1.417 | 3.549 | 1.659 | 1.094 | 919 | | | |
| produção rural | 1.699 | 2.480 | 2.629 | 2.558 | 3.540 | 3.814 | | | |
| compensação pela desoneração | | | | | 18.052 | 25.407 | 17.593 | 13.901 | 13.535 |
| comp. p/ desoneração não repassada | | | | | 13.474 | 2.281 | nd | nd | nd |
| Outras ⁽¹⁾ | 9.775 | 11.676 | 10.523 | 8.244 | 28.844 | 13.373 | 26.005 | 26.189 | 42.586 |
| Soma | 108.434 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 364.452 | 354.833 | 358.137 | 374.785 | 391.182 |
| % PIB | 5,00 | 5,25 | 5,46 | 5,45 | 6,31 | 5,92 | 5,71 | 5,72 | 5,73 |

Fonte: SIGA Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Um dado relevante apontado pela Tabela 26 é a queda da arrecadação da contribuição previdenciária em relação ao PIB – a despeito da diminuição em termos reais do PIB. Em 2014, essa arrecadação representava 6,3% do produto interno, em 2018, 5,7%.

Nessas condições adversas do mercado de trabalho e da economia em geral, a receita previdenciária em 2018 arrecadou R\$ 391,2 bilhões. Esse valor corresponde a um aumento de apenas 4,4% em relação aos números de 2017. Em relação a 2014, o aumento nominal foi de 7,3%, enquanto a inflação desse período, medida pelo INPC foi de 25,2% e pelo IPCA, de 25,6%. Ou seja, há uma grande queda em termos reais das receitas previdenciárias.

Somente para recuperar o valor real de 2014 (considerando o INPC), as contribuições previdenciárias deveriam ter sido de R\$ 456 bilhões, R\$ 65 bilhões a mais.

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

4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Em 2018, as despesas com os benefícios, serviços e atividades da Seguridade Social foram de R\$ 874,3 bilhões. Conforme os dados da Tabela 6, o crescimento nominal em relação ao ano anterior, de 4,4%.

O acréscimo de R\$ 37,0 bilhões está, em grande parte, associado ao aumento dos valores relativos a benefícios pecuniários transferidos às famílias pela Seguridade Social – previdenciários, assistenciais e de natureza trabalhista.

A Tabela 27 mostra esses dados sobre o pagamento de benefícios, permitindo a comparação em relação ao Orçamento da Seguridade Social, à receita de contribuições sociais, à Receita Líquida do governo federal e ao PIB. Esses benefícios somaram R\$ 692,4 bilhões, em 2017, e R\$ 724,6 bilhões, em 2018, um crescimento de R\$ 32,2 bilhões.

Esses benefícios representaram em 2018 uma parcela de 91,5%, dos recursos arrecadados em contribuições sociais. Entre 2005 e 2008, essa proporção era de 66%. Entre 2009 e 2014, esteve na casa dos 72%. A crise na economia; as perdas na arrecadação decorrentes da diminuição na produção e na circulação de bens e serviços; a destruição de postos de trabalho formal e o aumento das renúncias ajudam a explicar porque no último triênio, de 2016 a 2018, essa proporção chegou próxima dos 92%. Os números deste último período indicam uma tendência de queda, muito provavelmente em função das políticas de contenção dos gastos públicos e, principalmente, dos pequenos reajustes concedidos ao salário mínimo.

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

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

TABELA 27

DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL ENTREGUES ÀS PESSOAS

| Benefícios da Seguridade Social às pessoas | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Total (R\$ milhões) | 173.493 | 246.502 | 282.601 | 319.790 | 461.437 | 509.793 | 552.986 | 639.037 | 692.403 | 724.592 |
| Benefícios Previdenciários RGPS | 146.010 | 199.562 | 224.876 | 254.859 | 357.003 | 394.201 | 436.087 | 507.871 | 557.235 | 586.379 |
| Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) | 9.335 | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 33.869 | 37.597 | 41.798 | 47.970 | 53.148 | 55.160 |
| Bolsa-Família | 6.769 | 10.605 | 11.877 | 13.493 | 24.004 | 26.162 | 26.921 | 27.492 | 27.784 | 29.426 |
| Benefícios FAT | 11.378 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 46.561 | 51.833 | 48.180 | 55.704 | 54.236 | 53.627 |
| Total, exceto previdência social | 27.482 | 46.940 | 57.724 | 64.931 | 104.434 | 115.592 | 116.899 | 131.166 | 135.168 | 138.213 |
| Total (% PIB) | 8,0 | 7,9 | 8,5 | 8,2 | 8,7 | 8,8 | 9,2 | 10,2 | 10,6 | 10,6 |
| Benefícios Previdenciários RGPS | 6,73 | 6,42 | 6,75 | 6,56 | 6,70 | 6,82 | 7,27 | 8,10 | 8,50 | 8,59 |
| Benefícios assistenciais (LOAS e RMV) | 0,43 | 0,50 | 0,56 | 0,57 | 0,64 | 0,65 | 0,70 | 0,77 | 0,81 | 0,81 |
| Bolsa-Família | 0,31 | 0,34 | 0,36 | 0,35 | 0,45 | 0,45 | 0,45 | 0,44 | 0,42 | 0,43 |
| Benefícios FAT | 0,52 | 0,67 | 0,81 | 0,75 | 0,87 | 0,90 | 0,80 | 0,89 | 0,83 | 0,79 |
| Total, exceto previdência social | 1,27 | 1,51 | 1,73 | 1,67 | 1,96 | 2,00 | 1,95 | 2,09 | 2,06 | 2,02 |
| Total (% contribuições sociais) | 62,6 | 68,5 | 75,2 | 72,5 | 71,6 | 74,9 | 83,4 | 92,7 | 91,9 | 91,5 |
| Total (% Receita Líquida) | 42,6 | 41,9 | 45,7 | 40,7 | 46,3 | 49,8 | 53,0 | 58,7 | 60,0 | 59,0 |

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mas, as grandes vantagens dos programas estão relacionadas aos impactos sociais. Aos efeitos focalizados do Bolsa Família se somaram os resultados da geração de emprego e do aumento da renda do trabalho para reduzir a extrema pobreza em 28% entre 2002 e 2012, sendo responsável pela redução do percentual da população vivendo com renda mensal inferior a R\$ 70 de 4,9% para 3,6%, conforme dados da PNAD. E, somente o Bolsa Família respondeu, de forma relativa, por 12,2% da queda na concentração de renda medida pelo índice de Gini⁵⁹. Nesse período, a renda real média entre os 10% mais pobres no país avançou 120%, contra 26% entre os 10% mais ricos. Segundo o IPEA, cada real gasto pelo programa gera um benefício social 5,2 vezes maior.

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

Segundo o IPEA⁶⁰, 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% nessas despesas do Programa Bolsa Família 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 o equivalente pouco mais de 0,6% do PIB, os números são, respectivamente, de 1,38% e 2,20%. E para os benefícios do RGPS, 1,23% e 2,10%.

Nem todas as despesas públicas apresentam esse mesmo resultado. As despesas com os juros da Dívida Pública, transformadas em algo tão prioritário pelas políticas monetaristas e fiscalistas, resultam em apenas

59 Medida de desigualdade desenvolvida por Corrado Gini

60 Comunicado nº 75, Gastos com a Política Social: alavanca para o crescimento com distribuição de renda, 03 de fevereiro de 2011

0,71%, no PIB, ou seja, o aumento dessas despesas não melhora o desempenho do PIB. Em relação à economia, o pagamento de juros tem maiores custos que benefícios.

E, os efeitos desses gastos vão ainda além. O efeito dessas despesas com benefícios na redução das desigualdades supera os acima mencionados. Segundo o IPEA, no mesmo estudo, as famílias que recebem o bolsa família estão submetidas a uma desigualdade menor, equivalente a uma redução de 2,2% no índice de Gini (em relação à sua renda sem esse benefício). Para as famílias que recebem os Benefícios de Prestação Continuada, essa redução é de -2,3% e, para os que recebem os benefícios do RGPS, 1,2%.

Estudos do FMI⁶¹ relacionam a desigualdade excessiva da renda como um fator que reduz a taxa de crescimento e tornando-o menos sustentável com o tempo. Esse foi o eixo de palestra proferida por Christine Lagarde, Diretora-Geral, FMI, em Bruxelas (2015)⁶². Segundo os estudos do Fundo, “elevar em 1% a parcela da renda dos pobres e da classe média aumenta o crescimento do PIB de um país em até 0,38 ponto percentual em cinco anos. Em contrapartida, elevar em 1% a parcela da renda dos ricos reduz o crescimento do PIB em 0,08 ponto percentual. Uma explicação possível para isso é que os ricos gastam uma fração menor de sua renda, o que poderia reduzir a demanda agregada e enfraquecer o crescimento”.

Nos últimos anos, cresceu o significado econômico desses benefícios. O aumento pode ser visto em relação ao PIB, ao conjunto das receitas de contribuições sociais ou mesmo da receita líquida da União. Até 2015, a política de aumentos reais para o salário mínimo foi um importante fator para explicar esse crescimento. Mas, entre 2016 e 2018, não houve aumentos reais para o salário mínimo. E, em 2019, um pequeno acréscimo pouco superior a 1%. Mesmo em 2016, último grande reajuste do salário mínimo, de 11,6%, o reajuste foi definido por uma inflação de 11,3% no ano anterior.

Em 2017 e 2018, mesmo havendo dotações consignadas nos respectivos orçamentos para assegurar reajustes maiores para o salário mínimo, o governo optou por estabelecer índices que resultaram inferiores aos índices inflacionários do período. Descumpriu-se o mandamento constitucional que assegura a manutenção do poder de compra do salário mínimo.

Além dos reajustes do salário mínimo, dois outros fatores impactam as despesas com benefícios. Primeiro, a recessão. O aumento do desemprego faz crescer a demanda pelos benefícios trabalhistas (para o seguro desemprego) e a queda da renda familiar amplia o público alvo dos benefícios assistenciais. Tanto o Bolsa Família quanto os benefícios da LOAS têm a renda familiar como critério de acesso. Segundo, a própria discussão da reforma previdenciária, com as infundáveis ameaças a direitos, e menores perspectivas do mercado de trabalho, levaram centenas de milhares de pessoas considerarem a aposentadoria como um porto seguro, que garante renda e mantém direitos – esse tema será melhor detalhado no Capítulo 5, que analisa as despesas e o resultado previdenciário.

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 atingirem um grande quantitativo de famílias, distribuídas regionalmente e com uma grande capilaridade, esse conjunto de benefícios compõe uma alocação interiorizada de volumoso aporte de recursos públicos.

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

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

Estudos do MDS, com base nos dados de 2017, retratam⁶³ que os beneficiários do Bolsa Família sustentam 21% dos brasileiros. Em 11 estados da Federação, eles representam mais de um terço da população. No Maranhão, essa proporção chega a 48%, quase a metade. No Acre e no Piauí, 43%. Em alguns municípios, esse percentual é muito grande. Essa grande injeção de recursos nas economias municipais apresenta resultados muito positivos.

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

Em outro estudo apresentado em 2017⁶⁴, aponta que em 2016, em 187 municípios, os valores recebidos pelas famílias com o programa superavam os valores do FPM. Desses 175 estão nas regiões norte e nordeste.

E se essa mesma conta for feita com os benefícios da Previdência Social os números serão ainda mais impressionantes. Em 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, demonstra também 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 2010 e 2017, enquanto os valores do FPM cresceram 72%, os benefícios previdenciários chegaram a 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 maioria dos municípios e da quase totalidade dos pequenos e médios, aos valores transferidos pela Seguridade.

Os benefícios da Seguridade não geram apenas cidadania e ampliam as economias locais. Eles têm reflexo na arrecadação de impostos e contribuições, realimentando os recursos públicos.

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

A RFB divulgou um estudo sobre a carga tributária líquida ao final de 2014⁶⁶. 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.

O estudo revelou que a carga tributária líquida, que em 2002 significava 18,4% do PIB, terminou 2014, com 19,8% do PIB, permanecendo praticamente inalterada ao longo desses 12 anos. Esses números

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

64 Bolsa Família evita o colapso de cidades. Estadão edição on line de 05 de fevereiro de 2017

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

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

são importantes porque, aqueles que defendem a simples redução da carga tributária precisam responder se a sua proposta inclui a restrição ao acesso aos benefícios de transferência de renda ou quais programas de governo deverão ser sacrificados em função da redução da carga tributária.

O salário mínimo é outro importante item da agenda de discussão das contas públicas e em especial da Seguridade Social. A Tabela 28 permite acompanhar a política de valorização real do salário mínimo. A política de reajustes reais iniciou-se em 2005, quando o salário mínimo recebeu 8,2% acima da inflação. No acumulado desde 2002, o salário mínimo teve 399% de reajuste, 78,6% acima da inflação acumulada (179,4%, medida pelo INPC). O aumento real foi superior ao crescimento real do PIB (46,4%) e permitiu que o salário mínimo ganhasse poder de compra em relação à cesta básica. Em 2003, representava o custo de 1,4 cesta e, em janeiro de 2018, já podia comprar pouco mais de duas cestas.

Ainda assim, o orçamento da Seguridade Social assegurou o impacto fiscal do crescimento real do salário mínimo. Financiou, na prática, essa política do ponto de vista dos gastos federais. Ressalte-se mesmo com as volumosas renúncias fiscais.

TABELA 28

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

| | Valor do Salário Mínimo (R\$) | Reajuste nominal (%) | Evolução INPC (%) | Reajuste real do Salário Mínimo (%) | PIB Variação real do ano anterior (%) | Valor cesta básica (R\$) ⁽¹⁾ | Relação SM/ Cestas Básicas |
|--|-------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|---|----------------------------|
| Abril de 2002 | 200,00 | | | | 1,39 | 167 | |
| Abril de 2003 | 240,00 | 20,00 | 18,54 | 1,23 | 3,05 | 172 | 1,39 |
| Mai de 2004 | 260,00 | 8,33 | 7,06 | 1,19 | 1,14 | 179 | 1,45 |
| Mai de 2005 | 300,00 | 15,38 | 6,61 | 8,23 | 5,76 | 177 | 1,70 |
| Abril de 2006 | 350,00 | 16,67 | 3,21 | 13,04 | 3,20 | 193 | 1,81 |
| Abril de 2007 | 380,00 | 8,57 | 3,30 | 5,10 | 3,96 | 236 | 1,61 |
| Março de 2008 | 415,00 | 9,21 | 4,98 | 4,03 | 6,07 | 230 | 1,81 |
| Fevereiro de 2009 | 465,00 | 12,05 | 5,92 | 5,79 | 5,09 | 248 | 1,88 |
| Janeiro de 2010 | 510,00 | 9,68 | 3,45 | 6,02 | -0,13 | 269 | 1,90 |
| Março de 2011 ⁽²⁾ | 545,00 | 6,86 | 6,47 | 0,37 | 7,53 | 293 | 1,86 |
| Janeiro de 2012 | 622,00 | 14,13 | 6,08 | 7,59 | 3,97 | 328 | 1,89 |
| Janeiro de 2013 | 678,00 | 9,00 | 6,20 | 2,64 | 1,92 | 345 | 1,97 |
| Janeiro de 2014 | 724,00 | 6,78 | 5,56 | 1,16 | 3,00 | 389 | 1,86 |
| Janeiro de 2015 | 788,00 | 8,84 | 6,23 | 2,46 | 0,50 | 393 | 2,00 |
| Janeiro de 2016 | 880,00 | 11,68 | 11,28 | 0,36 | -3,55 | 456 | 1,93 |
| Janeiro de 2017 | 937,00 | 6,48 | 6,58 | -0,10 | -3,31 | 435 | 2,15 |
| Janeiro de 2018 | 954,00 | 1,81 | 2,07 | -0,25 | 1,06 | 444 | 2,15 |
| Janeiro de 2019 | 998,00 | 4,61 | 3,43 | 1,14 | 1,12 | | |
| Variação acumulada de abr/02 a jan/19 (%) | | 399,0 | 179,4 | 78,6 | 46,4 | 165,7 | 54,2 |

Fonte: Ipeadata.

Notas: ⁽¹⁾ Foi considerado o valor médio anual da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país. ⁽²⁾ Um valor maior para o salário mínimo para 2011 foi definido em março, quando da votação da Lei n.º 12.382, de 2011, passando de R\$ 540,00 em janeiro para R\$ 545,00 em março.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Como mostrado na Tabela 28, em 2017, o salário mínimo foi corrigido apenas em 6,48%, quando a inflação do ano anterior foi de 6,58%, ocasionando uma perda real de 0,10%. Esse fato se repetiu em 2018, quando a correção do salário mínimo foi apenas de 1,81% e igualmente inferior à inflação do ano anterior, de 2,07%, ocasionando uma perda real adicional de 0,25%.

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

4.1. OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

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

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

São destinados a segmentos sociais onde, além da baixa renda familiar, há dificuldades para desempenhar uma atividade laboral, seja em função da idade ou da presença de um familiar com deficiência. São requisitos exigidos: a renda *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo e, conforme o caso, a idade avançada ou presença de pessoa com deficiência que a incapacite para a vida independente. Todavia o Supremo Tribunal Federal – STF tem determinado outros critérios e meios de prova que podem ser utilizados para comprovar a necessidade do benefício.

Durante o período das reformas econômicas e sociais do final da década de 90, apareceram muitos questionamentos em relação a essa vinculação ao salário mínimo. À época, essas propostas foram derrotadas, mas a cada período eleitoral retornam, como no artigo publicado no Valor Econômico⁶⁷, de autoria de Fábio Giambiagi. Criticando a utilização do salário mínimo como valor dos benefícios de prestação continuada, afirma: *“quem contribuiu durante anos para a Previdência Social merece, na terceira idade, receber um rendimento do INSS maior do que o indivíduo que nunca contribuiu”* A Constituição deveria ser alterada para que esses benefícios da assistência social fossem menores.

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

67 Valor Econômico, 11 de junho de 2014.

salário mínimo. Essa foi outra mudança tentada pelo governo na reforma da previdência para restringir o critério de acesso aos benefícios assistenciais.

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

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

A Tabela 29 mostra a evolução dos benefícios assistenciais de prestação continuada, tanto para o número de benefícios concedidos, quanto para os valores gastos com esses programas⁶⁸.

TABELA 29

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

| | (milhares) | | | | Valores correntes, em R\$ milhões | | | |
|------|-----------------------------|---------------|-------------|--------|-----------------------------------|---------------|-------------|--------|
| | Total benefícios LOAS e RMV | | | | Total despesas LOAS e RMV | | | |
| | Benefícios | Acréscimo (%) | Deficientes | Idosos | Benefícios | Acréscimo (%) | Deficientes | Idosos |
| 2005 | 2.776 | | 1.552 | 1.223 | 9.335 | | 5.268 | 4.067 |
| 2006 | 2.924 | 5,3 | 1.604 | 1.319 | 11.571 | 24,0 | 6.426 | 5.145 |
| 2007 | 3.081 | 5,4 | 1.669 | 1.412 | 13.468 | 16,4 | 7.335 | 6.133 |
| 2008 | 3.297 | 7,0 | 1.772 | 1.525 | 15.641 | 16,1 | 8.446 | 7.195 |
| 2009 | 3.489 | 5,8 | 1.863 | 1.626 | 18.712 | 19,6 | 10.037 | 8.675 |
| 2010 | 3.689 | 5,7 | 1.994 | 1.695 | 22.234 | 18,8 | 11.869 | 10.365 |
| 2011 | 3.850 | 4,4 | 2.103 | 1.747 | 25.116 | 13,0 | 13.579 | 11.537 |
| 2012 | 3.999 | 3,9 | 2.199 | 1.800 | 30.324 | 20,7 | 16.006 | 14.318 |
| 2013 | 4.166 | 4,2 | 2.302 | 1.863 | 33.869 | 11,7 | 17.953 | 15.916 |
| 2014 | 4.310 | 3,5 | 2.400 | 1.911 | 37.597 | 11,0 | 19.882 | 17.715 |
| 2015 | 4.403 | 2,2 | 2.456 | 1.947 | 41.798 | 11,2 | 23.338 | 18.460 |
| 2016 | 4.552 | 3,4 | 2.555 | 1.997 | 47.970 | 14,8 | 26.930 | 21.040 |
| 2017 | 4.673 | 2,7 | 2.634 | 2.039 | 53.148 | 10,8 | 30.003 | 23.145 |
| 2018 | 4.761 | 1,9 | 2.699 | 2.062 | 55.160 | 3,8 | 31.216 | 23.944 |

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação à quantidade de benefícios ativos em dezembro de cada ano, a última grande expansão se deu em relação a 2013 e resultou do processo de busca ativa realizado em 2012. Desde então, o crescimento vegetativo do número de beneficiários tem sido, em média de 2,9% ao ano.

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

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

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

Em agosto de 2018, o governo editou o Dec. 9.462 alterando disposições relativas a esses benefícios de prestação continuada da LOAS. Com as mudanças, o governo pode suspender benefícios diante de inconformidades cadastrais, mesmo antes de notificar o beneficiário para que realize a regularização das informações, como faz com os benefícios do Bolsa Família.

4.2. O BOLSA FAMÍLIA E OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DE NATUREZA ASSISTENCIAL

Em 2017, as despesas com o Bolsa Família somaram R\$ 27,8 bilhões. Os valores foram praticamente iguais as de 2016, R\$ 27,5 bilhões, apenas 1,1% acima. E, também muito próximos dos gastos em 2015, R\$ 26,9 bilhões.

Nesse último exercício, houve uma ampliação da cobertura, em relação às famílias beneficiadas, em dezembro de cada ano. Em dezembro de 2016, havia 13,6 milhões; em 2017, 13,8 milhões e, em 2018, 14,1 milhões. Mas, foi um número praticamente igual aos de 2013.

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

Em 2017 e 2018, em razão da crise, era de se esperar que uma grande quantidade de famílias buscasse refúgio no Bolsa Família. Os dados do CadÚnico indicam que as famílias em extrema pobreza em dezembro de 2018 (12,7 milhões) superavam em mais de um milhão a quantidade existente em dezembro de 2016 (11,7 milhões). Em dezembro de 2016, esse quantitativo apresentou o menor número da série, que se iniciou em 2012.

No entanto, o número de famílias beneficiadas não aumentou na mesma proporção. Se em dezembro de 2016 havia 13,6 milhões recebendo o Bolsa Família, dois anos depois apenas 14,1 milhões, um acréscimo de apenas 500 mil.

Segundo os relatórios do próprio governo, o aumento da demanda vem sendo controlado por ações administrativas, visando o corte de despesas, e não o aprimoramento do programa. Recadastramento e blo-

queios de benefícios são medidas ordinárias, corriqueiras, atendem ao mandamento legal. Mas, ao longo de 2016, havia uma média mensal de 480 mil benefícios bloqueados (entre benefícios básicos e variáveis), esse número cresceu para 609 mil, em 2017, e 690 mil, em 2018. Da mesma forma, aumentaram os cancelamentos de benefícios. Em 2018, houve uma média mensal de 690 mil deles. Em, 2017, 609 mil. E entre 2014 e 2015, esses cancelamentos eram de 188 mil ao mês.

Os recadastramentos são legalmente periódicos⁶⁹ e são importantes porque a manutenção do programa adstrito ao seu público alvo ajuda a afastar falsos argumentos utilizados em oposição a essa ação de combate à pobreza.

Mas os recadastramentos estão motivados pelas prioridades de corte de gastos. Em novembro de 2016, ao anunciar os resultados desse recadastramento, o Ministro do Desenvolvimento Social e Agrário afirmou⁷⁰ que esses recursos voltariam para a área social para atender às famílias que aguardavam na fila. De fato, em janeiro de 2018, foram concedidos 463 mil benefícios, contra uma média mensal de 2016 de apenas 204 mil.

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

Em prol dos resultados do programa, seria importante relevar até mesmo diante de situações momentâneas de renda acima dos limites do programa, porque essa oscilação resulta de umas das características da pobreza no Brasil: a instabilidade da renda dessas famílias. Especialmente em momentos de crise, o acesso a maiores rendas do trabalho não é constante, mas, infelizmente ocasional⁷¹.

Com o aumento do desemprego e a queda na renda das famílias, o quantitativo dos beneficiários do Bolsa-Família deveria ter aumentado muito mais. O que não ocorreu. Uma das explicações possíveis pode ser exatamente o controle burocrático do ingresso por meio de uma fila, como vem sendo apontado em matérias da grande imprensa⁷². Ao final de 2016, 500 mil famílias esperavam “uma vaga”. Em maio de 2017, outras 422 mil famílias pleiteavam o benefício. A prática de retenção de acesso das famílias mais pobres ao benefício contrapõe-se às prioridades de combate aos perversos efeitos da crise econômica.

O conjunto dos benefícios do Programa Bolsa Família e a sua distribuição nos últimos anos pode ser acompanhada na Tabela 30.

Em 2018, os valores de referência do programa foram alterados.

O Benefício Básico é concedido às famílias extremamente pobres, isto é, com renda mensal de até R\$ 89 *per capita*, mesmo não tendo crianças, adolescentes, jovens, gestantes ou nutrizes. O valor do benefício atualmente é de R\$ 89.

O Benefício Variável tem o valor de R\$ 41 e é concedido às famílias com renda mensal de até R\$ 178 *per capita*, desde que tenham crianças, adolescentes de até 15 anos, gestantes e/ou nutrizes. Cada família pode receber até cinco Benefícios Variáveis.

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

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

71 Segundo Letícia Bartholo, Secretária Adjunta Nacional de Renda de Cidadania do MDS.

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

O Benefício Variável Vinculado ao Adolescente - BVJ é concedido no valor de R\$ 48 a todas as famílias que tenham adolescentes de 16 e 17 anos frequentando a escola. Cada família pode receber até dois BVJ.

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

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

O Benefício para Superação da Extrema Pobreza - BSP é pago às famílias que, mesmo recebendo outros benefícios do PBF, continuam em situação de pobreza extrema (renda per capita mensal de até R\$ 89). O valor do BSP correspondente ao necessário para que a família supere esse piso de renda per capita e pode ter valores diferenciados para cada família.

Ao final dos últimos dois anos, houve praticamente um congelamento dos gastos do programa, que aumentaram apenas, respectivamente, 2,1% e 1,1%, proporções incompatíveis com o aumento da pobreza extrema e da miséria em nosso país. A Tabela 30 apresenta os dados do programa, detalhando o quantitativo de famílias beneficiadas e de benefícios fixos e variáveis, desde 2011.

TABELA 30

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

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

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

Notas: BVJ – Benefício Variável Vinculado ao Adolescente; BVN – Benefício Variável Nutriz; BVG – Benefício Variável Gestante e BSP – Benefício para Superação da Extrema Pobreza.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Os dados da Tabela mostram como o total de famílias em 2018 (dezembro) é praticamente o mesmo de 2013. Mas, o total de benefícios variáveis para superação da pobreza cresceram de 4,9 milhões para 6,3 milhões. De acordo com os dados do CadÚnico, esse quantitativo representa quase a metade (49%) das famílias inscritas e classificadas em situação de extrema pobreza. Em 2013, era de 37% delas.

Revela-se mais uma dimensão a ser estudada: a ampliação do número de famílias que, sem a ajuda do programa, estariam com renda per capita inferior a R\$ 89.

Em outras variáveis que demonstram a expansão da pobreza, nesse mesmo período, a quantidade de famílias em situação de rua cadastradas cresceu de 20,8 mil para 112 mil. E, em maio de 2019, essa realidade já atinge 122 mil famílias cadastradas, um aumento de 10 mil apenas em 2019. E a de famílias de catadores de material reciclável foi de 32 mil para 119 mil. E, em maio já totalizavam 125 mil famílias. Na área rural, o número de famílias acampadas foi de 19 mil para 63 mil.

Os dados do CadÚnico não têm uma dimensão estatística, apenas retratam como essas realidades se incorporaram aos dados administrativos associados a políticas públicas. Mas, a partir desse cadastramento, é inconcebível que não cresça o suficiente para minorar a realidade, diminuindo o efeito devastador da pobreza extrema sobre as famílias. Tratar esse importante programa sob a ótica do corte de despesas demonstra uma insensibilidade social a toda prova.

Recente documento do Banco Mundial⁷³ relaciona a expansão da pobreza na América Latina e no Caribe à incapacidade de devolver cenários de crescimento econômico na região. Para o Brasil, o relatório aponta um aumento da pobreza monetária de aproximadamente 3 pontos percentuais entre 2014 e 2017. E o associa aos efeitos do baixo desempenho econômico. Ressalta, da mesma forma, a acentuada redução da pobreza verificada durante os anos 2003-2013, e como a atual fase transformou parte dos ganhos sociais em temporários. Além do crescimento econômico, o Banco Mundial associa esse resultado de redução da pobreza (em um percentual de 35%) a políticas redistributivas, com Transferências Monetárias Condicionadas (TMC), a exemplo do Bolsa Família. Essas transferências (TMC) “são desenhadas como programas sociais “estruturais” que visam a reduzir a pobreza de longo prazo (e intergeracional) por meio de transferências monetárias efetuadas em troca de investimentos das famílias em saúde e capital humano/educação”. Como a maior parte dos efeitos da redução da pobreza esteve associada ao ciclo econômico, era de se esperar que esses ganhos sociais não sejam permanentes, exigindo atenção especial dos governos. Segundo o documento, a maioria dos países da região conta com TMC sofisticadas que continuam a contribuir para a redução da pobreza. Mas, ressalta que a ausência (ou insuficiência) de programas sociais, tais como seguro desemprego, são “destinados a ajudar os pobres e vulneráveis durante os aumentos cíclicos da pobreza. Esses “absorvedores de choque” (ou amortecedores cíclicos) têm ampla presença nos países desenvolvidos e constituem uma agenda social pendente para a região.”

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

Esse estudo reitera outra publicação de 2017 do próprio Banco Mundial⁷⁴, que já alertava para o aumento da pobreza e da pobreza extrema (em 2016 e, em patamares superiores em 2017) em função da recessão. À época, em um cenário mais otimista, que não se realizou, o número de pessoas extremamente pobres cresceria de 6,8 milhões em 2015 para 8,3 milhões em 2016 e para 8,5 milhões em 2017, elevando a proporção de pessoas extremamente pobres de 3,4% em 2015 para 4,1% em 2016 e 4,2% em 2017. Os moderadamente pobres aumentam de 17,3 milhões em 2015 para 19,6 milhões em 2016 e 19,8 milhões em 2017. Assim, as pessoas pobres passam de 8,7% para 9,7% em 2016. No cenário mais pessimista, que se demonstrou mais próximo da realidade, a taxa de pobreza extrema continuaria crescendo, chegando a 4,6%

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

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

em 2017, um crescimento de 2,6 milhões no número de pessoas extremamente pobres entre 2015 e 2017. Não é de se estranhar que o número de famílias que passaram a fazer jus ao benefício variável da superação da pobreza (BSP), entre 2015 e 2018, tenha crescido em 1,3 milhão (5,0 milhões para 6,3 milhões), como mostrado na Tabela 30.

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

Mas, atender a essa recomendação não foi uma das prioridades do governo federal. Em junho de 2017 foi cancelado o reajuste anual dos valores do programa e na Lei de Diretrizes Orçamentária para 2018, aprovada em julho, foi reforçada a diretriz de atenção ao Novo Regime Fiscal – o teto de gastos. Na verdade, o programa Bolsa Família perdeu importância estratégica entre as prioridades governamentais nos últimos anos. E seja por expedientes como o da fila para acesso; seja pelo fim da busca ativa; pelo tratamento burocrático do cadastro e de suas condicionantes, que ampliou em muito o número de benefícios suspensos e cancelados; seja pela supremacia do corte de gastos como diretriz da ação dos últimos governos, todos esses fatores determinaram que o aumento da miséria ocorrido entre 2016 e 2018 infelizmente não resultasse em um aumento proporcional no quantitativo de famílias beneficiárias do programa. E ao final de 2018, havia apenas 57 mil famílias a mais do que em 2013.

4.3. AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

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

Na edição de 2018, foi abordado⁷⁵ o histórico processo de subfinanciamento do setor, que culminou na EC n.º 95 – do teto de gastos.

Em uma tentativa de elevar essas aplicações em saúde, a EC n.º 86, de 2015, determinou que, a partir de 2016, a União estava obrigada a ampliar esses recursos até que fosse atingida a marca de 15% de sua Receita Corrente Líquida – RCL. Integraria essa aplicação mínima, a parcela dos recursos dos royalties do pré-sal destinada à saúde – até então, essas aplicações de royalties seriam computadas com excedentes. Mas, ainda ao final daquele exercício, a EC n.º 95, de 2016, alterou essas regras. A revogação das regras transitórias contidas no Art. 2º da EC 86 determinou ser imediata a aplicação do disposto no Art. 198 da Constituição, ou seja, a aplicação mínima dos 15% da RCL⁷⁶. Esse mesmo volume de recursos deve ter aplicação mínima em 2017. Diz o texto:

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

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

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

76 A EC n.º 95 revogou as disposições transitórias estabelecidas pela EC n.º 86, determinando aplicação imediata ao patamar de 15% da RCL. O Art. 3º da EC 95, determina: Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional n.º 86, de 17 de março de 2015.

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

.....
 Art. 3º Fica revogado o art. 2º da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015⁷⁷

Com o resultado, a aplicação em 2016 deveria ter sido de R\$ 106,5 bilhões (15% da RCL do exercício). No entanto, o governo prestou contas de suas obrigações de aplicação de recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos em Saúde – ASPS, como se devesse aplicar apenas 13,2% da RCL, totalizando R\$ 95,4 bilhões⁷⁸.

Segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de 2017, a aplicação mínima era de R\$ 109,08 bilhões. Para 2018, pelas regras do teto de gastos, a aplicação mínima foi o limite de 2017 corrigido pela inflação⁷⁹ em apenas 3%, totalizando R\$ 112,4 bilhões. Se ainda fosse calculada pelos 15% da RCL, a aplicação mínima de recursos seria de R\$ 120,8 bilhões em 2018. O teto de gastos para a Saúde em 2018 diminuiu R\$ 8 bilhões. Essa queda não fez grandes diferenças em 2018, porque os valores aplicados foram, nesse exercício, superiores ao piso. Mas, essa diferença diminuirá a aplicação mínima dos próximos exercícios, enquanto vigorar a EC nº 95, que podem resultar em significativas perdas nos próximos anos.

Até a EC nº 95, a aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde estava relacionada com o total de despesas executadas, o volume de empenhos feitos. Sob essa ótica, o governo superou a meta de valores mínimos. Mas, para a EC nº 95, o importante, traduzido nos limites estabelecidos, é o total de recursos pagos. A saída de recursos dos cofres públicos.

Depois do teto de gastos, para a finalidade de atender às regras de teto e de gastos mínimos, as despesas passaram a ser medidas não mais em valores empenhados, mas em valores pagos.

Com o conjunto das ações aplicadas pelo Ministério da Saúde⁸⁰, em 2016, foram gastos R\$ 107,1 bilhões⁸¹. Em 2017, somaram R\$ 116,4 bilhões. Esse crescimento nominal de quase 10%, em um exercício de inflação baixa poderia ter representado um pequeno avanço no financiamento se ele não estivesse em valores não pagos. Ao final do ano, postergou o pagamento de R\$ 13,6 bilhões para os anos seguintes. A média dos cinco anos anteriores foi de R\$ 7,3 bilhões. Esse aumento foi de 86%. E, nos termos da EC nº 95, o pagamento desses valores deixados para trás exige o respectivo corte em pagamentos de despesas dos exercícios seguintes.

Em 2018, uma conta muito similar se repetiu. Foram empenhados R\$ 119,9 bilhões. Mas, R\$ 11,3 bilhões não foram pagos.

77 Art. 2º O disposto no inciso I do § 2º do art. 198 da Constituição Federal será cumprido progressivamente, garantidos, no mínimo: (Revogado pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

78 Em janeiro de 2017, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, uma determinação da LRF, o governo declarou ter gasto nessas ações, R\$ 106,2 bilhões, e que estaria cumprida a aplicação mínima de R\$ 95,4 bilhões, sabidamente abaixo do limite mínimo constitucional de R\$ 106,6 bilhões.

79 Os limites de gastos de cada ano são os do ano anterior corrigidos pela inflação medida pelo IPCA acumulado em 12 meses acumulado em junho.

80 As despesas realizadas no Ministério da Saúde e acompanhadas pela Análise da Seguridade Social são mais abrangentes do que as ações e serviços públicos em saúde. Embora as diferenças não sejam muito significativas, para o acompanhamento das despesas do Orçamento da Seguridade Social é preciso considerar todas elas que se encaixem nos parâmetros constitucionais.

81 Os valores dos anos anteriores são sempre corrigidos pelas informações mais recentes extraídas dos sistemas de acompanhamento e controle.

É importante analisar esses dados sob a ótica dos valores efetivamente pagos; sejam das despesas do exercício corrente ou dos anteriores (restos a pagar). Essa é a métrica que responde à EC nº 95, do teto de gastos. Ao longo de 2016, foram pagos R\$ 106,5 bilhões, em 2017, 107,1 bilhões; em 2018, R\$ 119,4 bilhões. Entre 2016 e 2017, o governo praticou um grande congelamento em valores nominais nas despesas pagas da Saúde. Sequer corrigiu os valores pela inflação do período. Em 2018, os pagamentos aumentaram, muito em função de ser um ano eleitoral – fatos similares também ocorreram em 2016, 2014 e 2010.

A Tabela 31 apresenta os dados das despesas da Seguridade Social, em valores empenhados no Ministério da Saúde, analisados sob óticas variadas. Todos os parâmetros retratam o subfinanciamento do setor. Em destaque, há os valores que foram pagos em cada exercício. Historicamente, não havia grande diferença entre os valores empenhados, das despesas do exercício com os valores efetivamente pagos. O que era inscrito em restos a pagar (para os exercícios seguintes) possuía a mesma ordem de grandeza dos restos a pagar dos exercícios anteriores quitados a cada ano. Em 2017 e 2018, foi diferente, porque cresceu o volume de despesas que não foram pagas. A contenção dos pagamentos, atendendo ao teto de gastos, cria uma ilusão em relação ao aumento dos gastos efetivados nas programações da Saúde.

TABELA 31

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | |
|---|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------|
| Despesas realizadas (valores empenhados) | Valores nominais (R\$ bilhões) | 34,5 | 49,4 | 57,3 | 61,2 | 71,1 | 78,9 | 84,2 | 92,9 | 100,8 | 107,1 | 116,4 | 119,7 |
| | Valores constantes (R\$ bilhões de dez/2018 - IPCA) | 69,4 | 87,2 | 96,9 | 97,7 | 106,6 | 111,7 | 112,5 | 116,8 | 114,5 | 114,4 | 120,7 | 119,7 |
| | Em relação ao PIB (%) | 1,59 | 1,59 | 1,72 | 1,57 | 1,62 | 1,64 | 1,58 | 1,61 | 1,68 | 1,71 | 1,78 | 1,75 |
| | Em relação às Receitas de contribuições sociais (%) | 12,46 | 13,74 | 15,25 | 13,87 | 13,99 | 13,64 | 13,06 | 13,66 | 15,20 | 15,53 | 15,44 | 15,12 |
| | Em relação às receitas das Contribuições sociais, exceto RGPS (%) | 20,47 | 25,16 | 29,56 | 26,68 | 27,11 | 27,16 | 26,53 | 29,42 | 32,69 | 32,32 | 30,73 | 29,90 |
| | Em relação à Receita Corrente Líquida (%) | 11,54 | 11,64 | 13,14 | 10,68 | 12,27 | 12,88 | 12,20 | 13,56 | 14,55 | 14,67 | 14,92 | 14,31 |
| | Despesas do Exercício pagas ⁽¹⁾ (R\$ bilhões) | 31,2 | 43,8 | 48,7 | 54,5 | 62,7 | 70,4 | 75,4 | 85,2 | 92,6 | 99,0 | 101,5 | 107,0 |
| Despesas de exercícios anteriores Pagas (R\$ bilhões) | | 3,3 | 4,1 | 6,4 | 5,1 | 6,4 | 6,8 | 7,6 | 6,4 | 8,6 | 6,5 | 12,4 | |
| Soma de valores pagos corrigidos ⁽²⁾ (R\$ bilhões de dez/2018, IPCA) | 62,8 | 82,9 | 89,3 | 97,3 | 101,7 | 108,8 | 109,9 | 116,6 | 112,3 | 114,9 | 112,0 | 119,4 | |
| Gasto per capita ano ⁽²⁾ (R\$ de dez/2018, IPCA) | 341,0 | 437,3 | 466,4 | 510,0 | 528,7 | 560,7 | 546,7 | 574,8 | 549,2 | 557,5 | 539,4 | 572,5 | |

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

Nota: A conta de restos a pagar pagos não existe na origem para 2005. Para as despesas do Ministério da Saúde são desconsiderados o pagamento de inativos, de juros, encargos e amortização de dívidas e transferências de renda às famílias. ⁽¹⁾ Inclui os valores pagos do exercício. ⁽²⁾ Em total de valores pagos corrigidos pelo IPCA.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Vários pontos podem ser observados na Tabela:

- em relação às despesas realizadas no exercício, em valores constantes, houve quedas em 2015 e 2016, em comparação com 2014, quando houve restrições na política fiscal; em 2018, quando

entram em vigor a regra do teto de gastos para a saúde vinculado à inflação, a execução de despesas do exercício caem em relação a 2017, para compensar o aumento de pagamentos de despesas de anos anteriores;

- em relação ao PIB, há uma estabilidade até 2016, em torno de 1,6% a 1,7%; em função da regra de aplicação de recursos ter sido vinculada ao PIB na maior parte desse período. O ligeiro aumento verificado em 2017 e 2018 pode ser associado à queda do PIB. Para os anos seguintes, enquanto vigorarem as regras da EC nº 95, esses valores devem cair;
- em relação à receita corrente líquida, note-se que os valores de 2016 e 2017 ficaram abaixo dos 15% mínimos determinados pelo Art. 198 da Constituição;
- as contas relativas a valores pagos sempre foram muito controladas porque, desde 2000, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, essa é uma variável importante para a determinação dos superávits primários. Depois da EC nº95, o controle sobre essas contas aumenta porque foram transformadas em base para cálculo do teto de gastos;
- em relação ao gasto *per capita*, houve um grande esforço para elevação desses valores, efetivamente muito baixos. Na comparação com 2005, esse gasto em 2018 foi 68% maior, tomando-se como base o IPCA. Mesmo assim, uma despesa de R\$ 570 ao ano por pessoa é muito pouco para um modelo de cobertura integral de saúde pública, menos de R\$ 50 ao mês. Infelizmente, esse valor que em 2018, já foi inferior ao de 2014, deve decrescer com o teto de gastos, porque a população cresce em todo o período de vigência da EC nº 95.

A Saúde demanda mais recursos públicos e essa ampliação de recursos exigirá redefinições dos congelamentos dos gastos públicos. Antes da EC do limite de gastos, a expectativa para os próximos anos era a ampliação dos recursos da saúde. Especialmente, porque com o esgotamento das renúncias e a recuperação da economia haveria folga fiscal para atender às demandas da sociedade por uma atenção de qualidade.

Em relação à programação do Ministério, para 2018, a Assistência Hospitalar e Ambulatorial, com R\$ 52,5 bilhões e Atenção Básica, com R\$ 21,6 bilhões foram as programações que mais receberam recursos. A aplicação dos recursos da Saúde nas diversas programações do setor está detalhada na Tabela 32. Em ambos, há nítidos efeitos do controle de gastos e dos limites estabelecidos pela regra do teto. Os valores de 2017 foram, respectivamente, R\$ 53,1 bilhões e R\$ 21,6 bilhões.

Com as limitações impostas pelas opções fiscais do governo, várias programações importantes não obtiveram a necessária majoração para atender às demandas. De 2014 a 2017, a inflação acumulada foi de 29%. Nesse período, as despesas com assistência hospitalar cresceram 19% e as relativas à atenção básica 13%. Não é de se estranhar a falta de recursos nessas áreas.

A tabela ainda aponta uma queda das despesas associadas à saúde indígena de 2018 em relação a 2017 de 13,6% e para as programações de saneamento. Para a área rural, a queda foi de 61%, e para a área urbana, de 11%.

Em relação aos gastos com investimentos na saúde, necessários para suprir a grande deficiência de instalações e equipamentos, o Orçamento de 2018 apresentou uma queda significativa de 23%. Foi o primeiro ano em que esse número decaiu frente ao ano anterior. A política de arrocho fiscal, invariavelmente atinge em maior grau as despesas discricionárias, entre elas os investimentos. E, na Saúde não foi diferente. A Tabela 33 mostra esses valores de investimento para as programações na área de saúde.

TABELA 32

DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE, COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA

Valores correntes, em R\$ milhões

| Áreas de atuação governamental | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 (%) |
|---------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| Administração Geral | 3.408 | 5.065 | 6.022 | 6.654 | 9.567 | 10.560 | 13.883 | 15.972 | 15,1 |
| Assistência aos Povos Indígenas | 4 | 284 | 341 | 327 | 1.343 | 1.256 | 1.730 | 1.496 | -13,6 |
| Assistência Hospitalar e Ambulatorial | 18.155 | 25.495 | 28.966 | 31.622 | 48.331 | 49.165 | 53.133 | 52.504 | -1,2 |
| Atenção Básica | 5.934 | 8.603 | 9.371 | 10.349 | 19.256 | 20.599 | 21.609 | 21.650 | 0,2 |
| Saneamento Básico Rural | 84 | 294 | 323 | 182 | 126 | 272 | 418 | 163 | -60,9 |
| Saneamento Básico Urbano | 656 | 898 | 950 | 861 | 458 | 612 | 849 | 755 | -11,1 |
| Suporte Profilático e Terapêutico | 2.970 | 4.751 | 6.058 | 6.063 | 12.999 | 14.468 | 13.839 | 14.675 | 6,0 |
| Vigilância Epidemiológica | 1.851 | 2.218 | 3.393 | 2.995 | 5.475 | 6.373 | 7.037 | 7.518 | 6,8 |
| Vigilância Sanitária | 186 | 273 | 292 | 282 | 320 | 330 | 334 | 331 | -1,0 |
| Outras programações | 1.268 | 1.562 | 1.613 | 1.858 | 2.961 | 3.482 | 3.535 | 4.632 | 31,0 |
| Soma | 34.517 | 49.443 | 57.329 | 61.193 | 100.837 | 107.117 | 116.366 | 119.695 | 2,9 |

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os investimentos na ampliação de unidades básicas de atenção à saúde e de investimentos em unidades hospitalares caíram significativamente em relação a 2017, em torno de 30%. A queda em investimentos em saneamento repete praticamente os números da despesa total.

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

TABELA 33

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DE INVESTIMENTO DO MINISTÉRIO DA SAÚDE

Valores correntes, em R\$ milhões

| Áreas de atuação governamental | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 (%) |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Assistência Hospitalar e Ambulatorial | 697 | 800 | 1.293 | 1.388 | 1.332 | 2.073 | 3.008 | 2.148 | -28,6 |
| Atenção Básica | 306 | 240 | 407 | 323 | 1.176 | 1.251 | 1.836 | 1.267 | -31,0 |
| Saneamento Básico Rural | 76 | 294 | 323 | 182 | 108 | 253 | 391 | 138 | -64,6 |
| Saneamento Básico Urbano | 642 | 898 | 939 | 823 | 425 | 574 | 820 | 745 | -9,1 |
| Outras | 364 | 373 | 450 | 400 | 393 | 684 | 632 | 845 | 33,7 |
| Total Geral | 2.085 | 2.606 | 3.413 | 3.117 | 3.435 | 4.835 | 6.688 | 5.144 | -23,1 |

Fonte: Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

4.4. ASSISTÊNCIA SOCIAL GERAL

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

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

A Tabela 34 apresenta a evolução recente das despesas do MDS, excetuadas as relativas ao pagamento de benefícios do Bolsa Família e os de prestação continuada da LOAS e RMV. Ressalte-se que em 2017, há um aparente crescimento dessas despesas que pode ser explicado pela junção das despesas relacionadas à incorporação do Ministério da Previdência Social. A junção desses ministérios transferiu para as contas do MDS despesas administrativas e de operacionalização dos postos de atendimento do INSS.

Para facilitar o acompanhamento da série histórica, a Tabela apresenta um somatório de despesas onde são excetuadas aquelas que se expandiram pelos efeitos das incorporações ministeriais. Basicamente são subtraídas as despesas com pagamento de servidores (remuneração, auxílios e outras vantagens), permitindo acompanhar a evolução de despesas dos diversos programas e ações assistenciais.

Essa conta permite acompanhar a queda sucessiva nessas despesas que se verifica desde 2014.

TABELA 34

DESPESAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E AGRÁRIO,
COM AÇÕES E SERVIÇOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

| Áreas de atuação governamental | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 (%) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Abastecimento, alimentação e Nutrição | 348 | 532 | 544 | 687 | 510 | 563 | 313 | 138 | -56,1 |
| Assistência Comunitária | 1.132 | 1.761 | 1.916 | 2.865 | 3.102 | 3.178 | 3.026 | 2.512 | -17,0 |
| Saneamento Básico Rural | 64 | 76 | 82 | 159 | 186 | 130 | 49 | 90 | 82,9 |
| Outras áreas de governo | 172 | 229 | 203 | 281 | 1.584 | 1.448 | 6.424 | 6.870 | 6,9 |
| Total geral | 1.716 | 2.599 | 2.745 | 3.992 | 5.383 | 5.318 | 9.813 | 9.609 | -2,1 |
| Investimentos nas diversas áreas | 163 | 174 | 183 | 358 | 172 | 240 | 217 | 218 | 0,5 |
| Total, exceto Administração e benefícios aos servidores⁽¹⁾ | 1.650 | 2.476 | 2.623 | 3.821 | 5.203 | 5.139 | 4.637 | 4.351 | -6,2 |

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Os valores relativos a investimentos já estão incluídos na totalização. Em Assistência à Criança e ao Adolescente, estão inclusas as despesas com os programas de incentivo à educação infantil do MDS. Em outras áreas estão incluídas as despesas operacionais do MDS. (1) Em 2017, o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a acumular funções de previdência e de desenvolvimento agrário. Para acompanhar a série histórica, foram excluídas as despesas resultantes dessa fusão (despesas com Administração e Benefícios aos servidores).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A Tabela mostra como as despesas típicas da assistência social, ligadas às questões de segurança alimentar (especialmente a aquisição de alimentos da agricultura familiar), da assistência comunitária e do saneamento básico rural caíram em relação aos exercícios anteriores.

Em relação à aquisição de alimentos da agricultura familiar, os valores de 2018, R\$ 138 milhões são inferiores aos de 2005, R\$ 348 milhões. São inclusive inferiores à quarta parte do realizado em 2010. Essas aquisições são importantíssimas para assegurar maiores rendimentos para a agricultura familiar, distribui e interioriza renda em nosso país, alcançando segmentos sociais mais pobres.

Em assistência comunitária, estão alocações que contribuem para o financiamento da estruturação da rede de serviços de proteção social. São transferências fundo a fundo para estados e municípios, para o funcionamento dos núcleos de atendimento dos CRAS e CREAS, entre outros. A queda ocorrida em 2017 e 2018 em relação aos valores dos anos anteriores demonstra a inversão de prioridades determinada pelo governo e ainda uma insensibilidade frente ao aumento da pobreza. O crescimento da demanda pelos serviços assistenciais, próprio dos momentos de crise vem sendo ignorada. Em 2018, foram aplicados nessas ações R\$ 2,5 bilhões, o menor valor desde 2010, quando o valor foi de R\$ 2,9 bilhões. Desde 2016, há uma queda constante nessas aplicações.

O aumento que pode ser visto em “outras áreas de governo” de R\$ 4,5 bilhões, de 2016 para 2017, corresponde à diminuição do mesmo valor das despesas de administração, apresentadas na Tabela 35, que apresenta as despesas associadas à previdência social.

Outra queda substantiva de recursos estava associada a ações relacionadas ao acesso à água, classificadas em Saneamento Básico Rural. Essas programações cresceram muito desde 2010. Em sua maior parte, o crescimento dessas despesas nos últimos anos responde ao agravamento da seca, especialmente no Nordeste. Em 2018, foram aplicados R\$ 90 milhões. O valor supera os R\$ 49 milhões de 2017, mas há uma queda frente os R\$ 130 milhões de 2016 e é um valor irrisório em relação aos R\$ 817 milhões aplicados em 2013.

Até mesmo as ações destinadas a Abastecimento, Alimentação e Nutrição, relativas à aquisição de produtos da Agricultura Familiar, um importante programa de inclusão produtiva, experimentaram uma histórica redução. Em 2017, foram aplicados nessas programações R\$ 313 milhões, 44% das despesas realizadas em 2016. Os números de 2017 para essas programações são tão pequenos que equivalem em valores nominais aos realizados em 2005. Um grande descaso.

Os investimentos nessa área também foram reduzidos. Em 2017, eles somaram R\$ 217 milhões, uma queda de 10% em relação aos valores de 2016.

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

Esse grupo de despesas analisa programações administrativas e operacionais da Previdência Social, já que as despesas com pagamento de benefícios estão abordadas em outros capítulos. Assim, até 2016, preponderam as despesas com pessoal ativo⁸², modernização tecnológica e com instalação e funcionamento das

82 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

unidades de atendimento. A partir de 2017, há uma diminuição com as transferências das despesas administrativas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, que assumiu a rede de atendimentos do INSS e outras ações relacionadas à prestação dos serviços aos segurados da Previdência.

A Tabela 35 apresenta as despesas administrativas e operacionais do antigo Ministério da Previdência Social, exceto as despesas com benefícios. Para facilitar o acompanhamento da série histórica, 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 relacionada aos postos de atendimento e outras despesas correlatas são fundamentais para a prestação de serviços e o atendimento aos segurados. Mas, como essas despesas foram deslocadas na estrutura orçamentária, a partir de 2016, para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, é instrutivo construir uma sequência de dados que permita comparações.

TABELA 35

DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS

Valores correntes, em R\$ milhões

| Áreas de atuação governamental | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 (%) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| Previdência Básica | 520 | 740 | 1.091 | 862 | 1.084 | 1.047 | 1.058 | 1.059 | 0,2 |
| Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação | 381 | 476 | 531 | 569 | 540 | 968 | 566 | 509 | -10,0 |
| Administração | 1.975 | 2.441 | 3.015 | 3.588 | 4.683 | 4.694 | 55 | 51 | -8,3 |
| Outras atividades | 528 | 634 | 1.056 | 741 | 1.000 | 994 | 824 | 597 | -27,5 |
| Total | 3.404 | 4.291 | 5.692 | 5.759 | 7.306 | 7.702 | 2.503 | 2.217 | -11,4 |
| Investimentos nas diversas áreas | 72 | 136 | 444 | 156 | 25 | 55 | 34 | 35 | 2,9 |
| Total, exceto despesas deslocadas com a fusão de ministérios ⁽¹⁾ | 1.226 | 1.653 | 2.475 | 1.859 | 2.266 | 2.543 | 2.019 | 2.014 | -0,2 |

Nota: ⁽¹⁾ Em 2017, parte dessas despesas está agrupada no grupo Assistência Social, porque o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário passou a acumular essas funções. Para manter uma série histórica, foram subtraídas as despesas deslocadas desse quadro com a fusão (associadas a Administração e benefícios aos seus servidores)

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em Previdência Básica, estão as despesas relacionadas com as despesas com perícias médicas, reabilitação, reconhecimento de direitos etc. Em 2018, essas programações receberam R\$ 1,1 bilhão, praticamente os mesmos valores desde 2013.

Em Normalização, Qualidade, Fiscalização, Inteligência e Tecnologia de Informação estão as despesas com processamentos de dados, cadastro, modernização da tecnologia da informação, auditoria, previsão e monitoramento das contribuições previdenciárias. Nesse conjunto de programações, foram gastos em 2018 R\$ 509 milhões, inferiores aos aplicados em 2015 e 2016.

as despesas com servidores inativos e pensionistas. Nos estudos da ANFIP, essas despesas são agregadas em regimes próprios.

4.6. AS DESPESAS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT

As despesas do FAT integram o Orçamento da Seguridade Social. O seguro desemprego, por exemplo, a maior despesa do FAT, tem, constitucionalmente, caráter substitutivo da renda do trabalho. E o inciso III do art. 201 da Constituição Federal define esse programa como previdenciário, embora não seja operacionalizado pelo INSS. Mantendo essa coerência, a principal receita do FAT é a Contribuição Social para o PIS, incidente sobre o faturamento das empresas. Essa é uma das fontes exclusivas do Orçamento da Seguridade Social.

As despesas do FAT estão divididas em benefícios, que são o seguro desemprego e o abono salarial, e as demais ações do Fundo voltadas para a intermediação do emprego, qualificação profissional e desenvolvimento de diversas políticas na área do trabalho.

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

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

Em momentos de crise de empregabilidade setorial ou territorial, há ainda uma bolsa de qualificação para auxiliar os trabalhadores na busca ou na preservação de emprego, promovendo, para tanto, ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissionais. Os benefícios são concedidos, em sua maioria, em valores pouco superiores a um salário mínimo. Hoje, são destinados a trabalhadores que têm o seu contrato de trabalho suspenso.

O Abono Salarial representa uma remuneração extra no valor de um salário mínimo. Têm direito os trabalhadores que estiveram registrados, no ano anterior, com uma média salarial inferior a dois salários mínimos.

Em 2015, as principais despesas do FAT foram bastante afetadas pela MP 665, convertida na Lei nº 13.134, de 2015. As mudanças reduziram o direito tanto ao seguro desemprego, quanto ao abono salarial.

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

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

Nos termos da Lei nº 13.134, para pedir o benefício pela primeira vez o trabalhador precisa estar empregado por 12 meses consecutivos nos 18 meses anteriores à demissão. Para a segunda vez, serão exigidos nove meses de trabalho nos 12 meses anteriores à demissão. Nas demais solicitações, serão necessários seis meses ininterruptos de trabalho antes da demissão.

A legislação também foi alterada no quantitativo de benefícios a que o trabalhador faz jus. Com a regra anterior, o trabalhador tinha direito a três parcelas para cada doze meses de trabalho formal. Com a

nova legislação, na melhor das hipóteses, para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos, na hipótese de ter trabalhado registrado em 23 dos últimos 24 meses. Uma raridade. Se não, teria direito a apenas quatro prestações a cada biênio, se lograr nesse intervalo pelo menos 6 meses de emprego formal.

Como a Lei somente foi sancionada em junho, todos os trabalhadores que solicitaram o benefício no primeiro semestre ficaram submetidos às regras mais restritivas da MP e muitos tiveram os seus pedidos negados. Tramita na Câmara dos Deputados um projeto tentando reverter essas perdas e há diminutas chances de ver esse problema equacionado.

Em relação ao seguro desemprego, em suas várias modalidades, em 2014, essas despesas somaram R\$ 35,9 bilhões. Esse valor foi a R\$ 38,1 bilhões em 2015. Em 2016, essa soma caiu para R\$ 37,8 bilhões. E em 2017, foram R\$ 38,0 bilhões. Em 2018, caíram para R\$ 36,3 bilhões. Esses resultados não correspondem ao alto grau de desemprego, mas a um descompasso entre os requisitos para obtenção benefício e a realidade do mercado de trabalho.

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

O estudo do Banco Mundial⁸³ publicado em abril sobre “Como o ciclo econômico afeta os indicadores sociais na América Latina e no Caribe?” identifica a ausência de eficácia, em muitos países, e pode-se dizer, inclusive o Brasil, de programas sociais, destinados a ajudar os pobres e vulneráveis durante os aumentos cíclicos da pobreza.

Para as despesas com o abono salarial, os valores caíram em 2015, em relação a 2014, em função das mudanças legislativas e normativas (parte das despesas foi postergada). Naquele ano, o pagamento de vários benefícios foi adiado, por uma agenda diferenciada de pagamentos. Somente foram pagos 13,7 milhões de benefícios dos 23,6 milhões devidos. Em 2016, retomado o fluxo normal, foram gastos R\$ 17,9 bilhões em abono. Um valor superior ao de 2015, R\$ 10,1 bilhões, mas em linha com os pagamentos de 2014, R\$ 15,9 bilhões. Em 2017, as despesas caíram para R\$ 16,2 bilhões. Em 2018, foram ligeiramente superiores a 2017 (+6,8%), mas inferiores aos valores aplicados em 2016.

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

Pesa sobre esse resultado a diminuição dos trabalhadores que estiveram registrados no ano anterior. O aumento do desemprego e da informalidade diminuiu a quantidade de trabalhadores aptos a receber o benefício.

A Tabela 36 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

TABELA 36

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 (%) |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Seguro-Desemprego | 8.396 | 14.153 | 18.583 | 19.235 | | | | | |
| Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal | 212 | 540 | 908 | 1.179 | | | | | |
| Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico | 9 | 15 | 17 | 20 | | | | | |
| Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo | 2 | 6 | 4 | 3 | 38.054 | 37.772 | 38.007 | 36.289 | -4,5 |
| Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso | 4 | 4 | 58 | 9 | | | | | |
| Abono Salarial | 2.755 | 5.975 | 7.565 | 8.758 | 10.126 | 17.932 | 16.229 | 17.338 | 6,8 |
| Soma benefícios | 11.378 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 48.180 | 55.704 | 54.236 | 53.627 | -1,1 |
| Outras Ações do FAT | 543 | 722 | 592 | 551 | 506 | 551 | 561 | 542 | -3,3 |
| Benefícios e outras ações do FAT | 11.922 | 21.416 | 27.727 | 29.755 | 48.686 | 56.255 | 54.797 | 54.169 | -1,1 |

Fonte: Siga Brasil.

Nota: Para 2015 a 2018, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do seguro-desemprego.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

4.7. OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social considera ainda como próprias da Seguridade, as ações de saúde e assistência social executadas em outros órgãos, desde que não se afastem dos preceitos constitucionais de atendimento universal e de necessidade, respectivamente.

Dentro desses conceitos, há ações de assistência social no Ministério da Justiça e nas Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério das Cidades, despesas de saúde nos hospitais universitários, ações de defesa civil e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais.

A Tabela 37 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão. Em 2016, essas ações somaram R\$ 11,9 bilhões, sendo 4,0% superior aos R\$ 11,5 bilhões de 2015. Em 2017, foram aplicados nessas ações R\$ 13,5 bilhões, R\$ 1,6 bilhão a mais, superando em 13,6% o verificado em 2016. Em 2018, o valor dessas despesas voltou a aumentar, chegando a R\$ 14,6 bilhões, 7,5% a mais.

TABELA 37

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS
Valores correntes, em R\$ milhões

| Especificação | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2018/2017 (%) |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Infância, adolescência e assistência comunitária | 97 | 66 | 87 | 89 | 46 | 51 | 43 | 72 | 66,9 |
| Ações de saneamento urbano | 34 | 1.781 | 3.019 | 1.744 | 1.093 | 553 | 856 | 914 | 6,7 |
| Alimentação do educando | 1.226 | 1.490 | 2.023 | 3.039 | 3.771 | 3.477 | 3.906 | 4.042 | 3,5 |
| Hospitais de ensino e residência | 860 | 495 | 1.998 | 2.673 | 6.619 | 7.806 | 8.652 | 9.406 | 8,7 |
| Outras ações de seguridade social | 74 | 91 | 116 | 39 | 17 | 7 | 41 | 71 | 76,0 |
| Soma | 2.290 | 3.922 | 7.244 | 7.584 | 11.547 | 11.894 | 13.498 | 14.506 | 7,5 |
| Investimentos | 82 | 1.873 | 3.175 | 1.915 | 1.284 | 928 | 1.184 | 1.155 | -2,5 |

Fonte: Siga Brasil.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Como vem ocorrendo desde 2015, a maior parte desse acréscimo, cerca de R\$ 1,1 bilhão (+8,3%), está associada às despesas com hospitais universitários e residência médica⁸⁴. Somente nesta conta, as despesas aumentaram R\$ 750 milhões. E, em 2018, totalizaram R\$ 9,4 bilhões. A maior parte desse valor corresponde ao pagamento de servidores nessas unidades, R\$ 7,9 bilhões. Em 2017, eram R\$ 7,1 bilhões. Para o custeio e os investimentos desses hospitais, o valor diminuiu. Foram R\$ 904 milhões em 2016; R\$ 811 milhões em 2017 e R\$ 712 milhões em 2018. As despesas associadas diretamente à residência médica, em 2016, foram de 698 milhões; em 2017, R\$ 751 milhões e, em 2018, R\$ 754 milhões.

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, 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\$ 4,0 bilhões. Esse valor foi apenas 3,5% superior aos R\$ 3,9 bilhões de 2017.

Em ações de saneamento, no Ministério das Cidades, foram utilizados R\$ 914 milhões em 2018; 6,7% superiores aos gastos em 2017, que somaram R\$ 856 milhões. Esses valores são muito inferiores aos R\$ 2,9 bilhões de 2013.

Também em Outras Ações da Seguridade Social, há uma diminuição histórica dos investimentos. Essas despesas estão concentradas em programações de saneamento básico (no Ministério das Cidades, para municípios com mais de 50 mil habitantes) e em obras e equipamentos nos hospitais universitários. Esses valores em investimentos foram de R\$ 3,2 bilhões em 2013, e caíram em movimento quase contínuo. Em 2017 e 2018, esses investimentos foram de R\$ 1,2 bilhão.

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

5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2018

As receitas previdenciárias, o processo de desoneração da folha de pagamentos das empresas e o mercado de trabalho foram discutidos em seções anteriores. Neste Capítulo são discutidas as despesas previdenciárias e a sua intrínseca relação com o mundo do trabalho, notadamente as carências e os critérios de elegibilidade aos benefícios. Também são apresentados os dados sobre o resultado do RGPS. Nesse aspecto a maior motivação é preparar os trabalhadores para enfrentar o debate em defesa da previdência e dos seus direitos, especialmente diante da tramitação da reforma da previdência no Congresso Nacional.

A maioria das críticas à Previdência Social parte de uma construção que aponta a incapacidade presente e futura de financiamento dos benefícios. Não é por acaso que as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos. Com as discussões da reforma da previdência, a sociedade acompanha parte dessa disputa.

De um lado, os que julgam ser necessário suprimir direitos dos trabalhadores. Afirmam a incapacidade de a previdência arcar com o custo dos benefícios, que a questão demográfica é determinante e que há uma generosidade nas regras e condições para alcançar os benefícios.

E, do outro lado, os que reafirmam o modelo de 1988. Alegam que os problemas atuais da previdência são conjunturais, resultado direto de problemas no mercado de trabalho; que a previdência é capaz de arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores; e que precisamos aprofundar a inclusão de mais trabalhadores no sistema, elevar ainda mais o nível de formalização, aumentar a renda do trabalho e a participação desses rendimentos na renda nacional.

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 noventa. Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos. E voltou a ocorrer neste último triênio, com a tramitação de duas propostas de reformas para cortar 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, que mesmo tomadas isoladamente, as contribuições previdenciárias possuíam a capacidade de cobrir as despesas com benefícios. Que os pro-

blemas 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.

A realidade em 2015/2018 é diferente, reina a crise e a informalidade nas ocupações. Mesmo assim, as questões do trabalho, do emprego, das contribuições previdenciárias e do financiamento estatal não foram a tônica dos debates que antecederam a proposta de reforma da previdência. Deveria haver uma discussão em conjunto de previdência e mercado de trabalho.

Nesse momento, governo e diversos setores querem uma desconstrução da previdência social, uma contrarreforma, desestruturante da Seguridade Social e dos direitos previdenciários, alterando pilares importantes do sistema. Querem a segregação do Orçamento da Seguridade Social para as diversas áreas, mudanças nos benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários; restrições para o acesso aos benefícios; com a fixação de requisitos e carências incompatíveis com a realidade do mercado de trabalho; a diminuição do valor dos benefícios; o estabelecimento de idade mínima a aposentadoria para todos; maiores restrições às pensões, às aposentadorias especiais protetoras da saúde etc.

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 negativamente as contribuições previdenciárias. Vários desses fatores influenciaram alternadamente, mas, desde 2015, atuaram em conjunto, em uma mesma direção, diminuindo a arrecadação.

Vale lembrar que, em 2007, a Previdência Social perdeu uma significativa fonte de financiamento. Em 1999, quando a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21, ficou estabelecido que a parcela da arrecadação correspondente à majoração da alíquota em 0,10% seria destinada ao custeio da Previdência Social e passou a compor o financiamento do subsistema rural⁸⁵. Com o fim da CPMF, foram suprimidos da Previdência Social R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano. Esses valores correspondiam ao dobro da contribuição rural. Assim, o subsistema rural perdeu dois terços de seu financiamento. Somente os valores da parcela relativa à previdência perdidos da CPMF significariam, em 2018, cerca de R\$ 20 bilhões.

Em 2008, para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social – nenhuma compensação ao RGPS foi feita.

A Tabela 38 apresenta os resultados da Previdência Social, conforme o principal quadro divulgado mensalmente pelo governo.

Parte desses números é repetida mensalmente nos relatórios da Previdência, do Tesouro Nacional e do Banco Central. Eles não consideram o efeito das renúncias e de outros fatores que afetam diretamente a arrecadação do sistema. E, partem do pressuposto de que as contas da previdência devem encerrar 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.

Os números da Tabela mostram como entre 2005 e 2010, um período que inclui a crise de 2007/2009, o saldo negativo manteve-se praticamente constante em valores nominais. E caiu, em relação

85 subsistema urbano era superavitário.

ao PIB, de - 1,7% para -1,2%. Em 2005, 26%, pouco mais de um quarto, dos benefícios pagos precisava ser coberto com recursos da Seguridade Social, essa demanda foi reduzida em 2018 a 18%, pouco mais de um sexto. Mesmo com a crise, o Tesouro, através dos próprios recursos da Seguridade Social nunca foi chamado a alocar a sua terça parte do financiamento.

TABELA 38

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,
CONFORME VALORES DIVULGADOS PELO GOVERNO

valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|--------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| Receitas | 108.434 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 245.892 | 282.835 | 317.163 | 350.978 | 352.553 | 358.137 | 374.785 | 391.182 |
| Despesas | 146.010 | 199.562 | 224.876 | 254.859 | 281.438 | 316.589 | 357.003 | 394.201 | 436.087 | 507.871 | 557.235 | 586.379 |
| Saldo | -37.576 | -36.207 | -42.867 | -42.890 | -35.546 | -33.754 | -39.840 | -43.224 | -83.534 | -149.734 | -182.450 | -195.197 |
| Saldo % PIB | -1,7 | -1,2 | -1,3 | -1,1 | -0,8 | -0,7 | -0,7 | -0,7 | -1,4 | -2,4 | -2,8 | -2,9 |
| Média de todos os exercícios | -1,51 | | | | | | | | | | | |
| % benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade | 25,7 | 18,1 | 19,1 | 16,8 | 12,6 | 10,7 | 11,2 | 11,0 | 19,2 | 29,5 | 32,7 | 33,3 |
| Média de todos os exercícios | 20,7 | | | | | | | | | | | |
| Juros nominais pagos pelo governo federal | 129.025 | 96.199 | 149.806 | 124.509 | 180.553 | 147.268 | 185.846 | 251.070 | 397.240 | 318.362 | 340.907 | 310.307 |
| em % PIB | 5,9 | 3,1 | 4,5 | 3,2 | 4,1 | 3,1 | 3,5 | 4,3 | 6,6 | 5,1 | 5,2 | 4,5 |
| Média de todos os exercícios | 4,49 | | | | | | | | | | | |

Fonte: Secretaria de Previdência Social.

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 2 e no Anexo I porque os dados divulgados pelo Ministério da Previdência não incluem a compensação integral pela Desoneração da Folha de Pagamentos, conforme apontado nos estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP. O governo também não incorporava nesses dados a parcela da CPMF até 2007, constitucionalmente vinculada à Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A necessidade de financiamento da Previdência Social continuou caindo, e de 2012 a 2014, no auge da formalização do emprego, da recuperação do poder de compra do salário mínimo e de aumento dos salários, significava -0,8% do PIB e apenas a nona parte dos benefícios (em média de 10,9%).

São valores muito pequenos considerando-se que esse saldo não representa o custo do Tesouro apenas pelo pagamento de aposentadoria e pensões para dezenas de milhões de trabalhadores e seus dependentes. É o investimento da sociedade brasileira no maior programa de distribuição de renda do país, responsável pelo sustento de milhões de famílias. Um importante instrumento de redução das desigualdades sociais e regionais; capaz de fazer girar a economia de milhares de municípios; com um grande efeito multiplicador na economia e que devolve aos cofres públicos, sob a forma dos mais diversos impostos, uma parcela significativa desse investimento.

Mas, nenhum desses pontos é discutido. A grande imprensa, o governo e outros defensores da reforma, no afã de cortar direitos e desfigurar a previdência, centram as discussões no saldo previdenciário que essa tabela mostra para o biênio 2017/2018. Ao tomar como referência um período de profunda crise econômica, com altos níveis de desemprego e informalidade, agem como se não fosse possível pro-

mover 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.

Em 2018, o aporte de recursos da Seguridade Social para a Previdência, pelos critérios expostos na Tabela, foi de R\$ 195,2 bilhões. Ressaltam que esse é um valor muito superior aos dos anos anteriores, e que, sendo crescentes, criam uma perspectiva de falência geral, sem alternativas que não as reformas pretendidas.

A necessidade de cobertura de recursos de outras contribuições sociais em 2018 foi de 33%, a terça parte, uma proporção muito próxima da terça parte do tripé contributivo. Em 2005, essa proporção era de 26%, e foi reduzida a 11%, em 2012, pelo efeito combinado de políticas públicas voltadas para as melhorias do mercado de trabalho, mais empregos, mais formalização, mais inclusão previdenciária, maior renda do trabalho. Foi a expansão do emprego e dos direitos, não o seu corte, que equacionou essas contas da previdência. Não foi uma diminuição por supressão de direitos previdenciários⁸⁶.

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

Em 2014, foram aprovadas duas grandes alterações que impactaram no modelo de financiamento da Previdência Social: o fim da transitoriedade da desoneração da folha de pagamentos e a extensão do Simples Nacional para a quase integralidade dos segmentos econômicos, com a ampliação dos valores de enquadramento.

Em 2015, o marco legal da desoneração da folha de pagamentos foi alterado, diminuindo as renúncias do modelo. Isso possibilitou que uma infinidade de empresas que perderam com as mudanças da desoneração da folha optasse pelas renúncias pelo regime do Simples. Com essa troca, a Previdência Social passou a acumular maiores perdas na arrecadação, porque as renúncias do Simples não são cobertas pelo Tesouro.

A Tabela 39 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.

As duas últimas tabelas apontam que 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. Considerando-se ou não 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.

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

86 reformas previdenciárias que ocorreram em 2003 e 2004 não discutiram direitos dos segurados do regime geral, estiveram entradas nos regimes próprios dos servidores.

TABELA 39

RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Receitas | 128.887 | 179.177 | 199.025 | 229.906 | 359.664 | 400.301 | 396.121 | 401.253 | 418.826 | 437.470 |
| Previdenciárias | 108.434 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 317.163 | 350.978 | 352.553 | 358.137 | 374.785 | 391.182 |
| Compensações pela desoneração não repassada | | | | | 10.017 | 13.474 | 2.281 | nd | nd | nd |
| CPMF 1 | 7.663 | 264 | | | | | | | | |
| Renúncias, exceto desoneração da folha 2 | 12.789 | 15.558 | 17.016 | 17.938 | 32.484 | 35.849 | 41.288 | 43.116 | 44.041 | 46.288 |
| Despesas | 146.010 | 199.562 | 224.876 | 254.859 | 357.003 | 394.201 | 436.087 | 507.871 | 557.235 | 586.379 |
| Benefícios | 141.922 | 194.103 | 217.343 | 246.304 | 347.599 | 382.892 | 424.715 | 493.935 | 541.659 | 568.336 |
| Sentenças | 4.088 | 5.459 | 6.506 | 7.229 | 7.408 | 9.351 | 9.619 | 11.597 | 13.269 | 15.119 |
| Compensação previdenciária | | 0 | 1.027 | 1.325 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | 2.339 | 2.307 | 2.924 |
| Saldo Encontrado | -17.124 | -20.385 | -25.851 | -24.952 | 2.661 | 6.100 | -39.966 | -106.618 | -138.409 | -148.909 |
| Saldo % PIB | -0,79 | -0,66 | -0,78 | -0,64 | 0,05 | 0,11 | -0,67 | -1,70 | -2,11 | -2,18 |
| Valor médio do saldo (% PIB) | -0,82 | | | | | | | | | |
| Saldo sobre total de despesas (%) | -11,73 | -10,21 | -11,50 | -9,79 | 0,75 | 1,55 | -9,16 | -20,99 | -24,84 | -25,39 |
| Valor médio do saldo (% despesas) | -10,87 | | | | | | | | | |

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Notas: (1) a CPMF foi extinta em 2007. Os conflitos de informações de receitas e despesas do RGPS foram resolvidos pela opção do dado mais recente. (2) O valor das renúncias, nesta tabela, são os divulgados pelos Boletins do RGPS e não são equivalentes aos apurados pela RFB nos relatórios de Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena. Os anos de 2016 e 2017, resultado da maior recessão brasileira do período recente, são pontos fora da curva. Ignorando-se as renúncias, como mostrou a Tabela 38, de 2005 a 2018, considerando todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é de 21%. Se fossem compensadas todas as renúncias, como uma das deliberações do Fórum de Previdência Social de 2007, seriam necessários 11%, como demonstrado na Tabela 39.

Todo o chamado déficit da previdência social corresponde a essa parcela de recursos que o Orçamento da Seguridade Social soma às contribuições previdenciárias e que pouco supera o volume de renúncias determinado nas contribuições previdenciárias.

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA⁸⁷, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondiam por 36% das despesas previdenciárias – em valores antes da crise que se iniciou em 2008. Isto representa mais que o dobro do verificado aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 e 2018.

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

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

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

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

O discurso do déficit da previdência social não prevaleceria se os dados previdenciários fossem apresentados com toda transparência.

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

5.1. AS RECEITAS E AS DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SUBSISTEMA URBANO

As receitas previdenciárias do subsistema urbano estão em parte vinculadas à remuneração do emprego formal. Os segurados pagam sobre os salários, limitados ao teto de contribuição. A maior parte das contribuições das empresas incide sobre a folha de pagamentos (mais de 50%, como mostra a Tabela 26).

As contas do subsistema urbano foram beneficiadas pelo processo de geração de empregos formais, com elevação da renda do trabalho. O quantitativo de trabalhadores registrados, segundo a RAIS, passou de 26,3 milhões ao final de 2000 para 49,6 milhões em 2014. Entre 2015 e 2017, caiu para 46,1 milhões ao final de 2016 e ficou praticamente estabilizada em 2017 (+0,5%). Ainda assim, o crescimento do emprego formal desde 2000 foi de 36,8 milhões de postos, como detalhado na Tabela 23 e no Anexo IX.

Mesmo desconsiderando as renúncias envolvidas, as contribuições previdenciárias urbanas cresceram e passaram a ultrapassar despesas com os respectivos benefícios em 2008. E, esse saldo positivo contribuiu para o financiamento dos benefícios do subsistema rural.

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

Em 2014, como mostra a Tabela 40, 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\$ 70,1 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano, diminuiu para R\$ 42,7 bilhões, representando 0,7% do PIB.

O resultado em 2015 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, não foi desprezível alcançar um saldo positivo depois de três anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego.

Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas com benefícios do setor urbano, de R\$ 398,9 bilhões, ultrapassaram o valor dessas contribuições, de R\$ 350,2 bilhões, ou R\$ 387,3 bilhões, desconsiderando ou não as renúncias, respectivamente.

Em 2017, depois de dois anos de profunda crise, o resultado negativo cresceu, atingindo a cifra de R\$ 33,2 bilhões, -0,6% do PIB. Em 2018, cresceu para R\$ 81,4 bilhões, representando -0,6% do PIB.

TABELA 40

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

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Receitas | 115.728 | 171.363 | 191.903 | 222.407 | 300.238 | 339.008 | 375.518 | 380.819 | 387.293 | 403.992 | 420.630 |
| Total das receitas previdenciárias | 105.086 | 158.383 | 177.445 | 207.154 | 277.072 | 311.007 | 344.307 | 345.471 | 350.217 | 365.485 | 381.262 |
| Previdenciárias | 105.086 | 158.383 | 177.445 | 207.154 | 271.792 | 300.990 | 330.833 | 343.191 | 350.217 | 365.485 | 381.262 |
| Compensações pela desoneração não repassadas | | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 | nd | nd | nd |
| Renúncias | 10.642 | 12.980 | 14.458 | 15.253 | 23.166 | 28.000 | 31.210 | 35.347 | 37.076 | 38.507 | 39.368 |
| Simples | | 7.965 | 8.723 | 8.809 | 14.441 | 18.267 | 19.535 | 22.495 | 23.282 | 24.181 | 25.829 |
| Filantrópicas | - | 4.984 | 5.703 | 6.368 | 8.099 | 8.720 | 10.428 | 11.170 | 11.562 | 12.008 | 11.125 |
| Outras | 10.642 | 31 | 32 | 75 | 626 | 1.014 | 1.247 | 1.682 | 2.232 | 2.319 | 2.415 |
| Despesas | 118.626 | 159.652 | 175.832 | 198.770 | 245.454 | 276.649 | 305.499 | 338.046 | 396.561 | 437.194 | 462.650 |
| Benefícios | 118.626 | 159.652 | 174.805 | 197.444 | 243.954 | 274.652 | 303.541 | 336.293 | 394.222 | 434.887 | 459.726 |
| Compensações previdenciárias | 0 | 0 | 1.027 | 1.325 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | 2.339 | 2.307 | 2.924 |
| Saldo Encontrado ⁽¹⁾ | -2.898 | 11.711 | 16.072 | 23.637 | 54.784 | 62.359 | 70.019 | 42.772 | -9.268 | -33.202 | -42.020 |
| Saldo acumulado de 2005 a 2018 | 227.227 | | | | | | | | | | |
| Receitas % PIB ⁽¹⁾ | 5,33 | 5,51 | 5,76 | 5,72 | 6,24 | 6,36 | 6,50 | 6,35 | 6,18 | 6,16 | 6,16 |
| Despesas % PIB | 5,47 | 5,13 | 5,28 | 5,12 | 5,10 | 5,19 | 5,29 | 5,64 | 6,33 | 6,67 | 6,78 |
| Saldo ⁽¹⁾% PIB | -0,13 | 0,38 | 0,48 | 0,61 | 1,14 | 1,17 | 1,21 | 0,71 | -0,15 | -0,51 | -0,62 |
| Saldo ⁽²⁾ | -13.540 | -1.269 | 1.613 | 8.384 | 31.618 | 34.359 | 38.809 | 7.425 | -46.344 | -71.710 | -81.388 |

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência, para receitas e despesas, e RFB, Relatórios de Gastos Tributários – Bases Efetivas, para os dados de 2006 a 2017, sempre o valor mais recente de cada ano, para as renúncias.

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdenciária. As renúncias com o Microempreendedor Individual estão incluídas em Outras Renúncias.

(1) Saldo considerando as renúncias, conforme determinado pelo Fórum Nacional de Previdência. (2) Saldo ignorando o efeito das renúncias, conforme divulgado pelo governo.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Na Tabela 40, nos dados relativos às renúncias estão computadas somente as não ressarcíveis à Previdência. As relativas à desoneração da folha de pagamentos não integram o montante indicado na

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

Ainda em relação às renúncias, destaque-se o crescimento dos valores envolvidos. Entre 2012 e 2018, as receitas previdenciárias aumentaram nominalmente 40%; as renúncias, 70%, a maior parte delas com o sistema Simples. Somente esta conta aumentou 79%, crescendo o dobro em relação às receitas de contribuições previdenciárias.

O comportamento da arrecadação de 2015 a 2018 decorre basicamente da perda do dinamismo do emprego, do aumento do desemprego e da diminuição da renda. Entre 2015 e 2016, esse aumento médio anual foi de 3,0% e, entre 2017 e 2018, de 4,3%. Foi um cenário oposto ao observado nos anos anteriores, quando as receitas cresciam mais do que as despesas – mesmo sob os efeitos da valorização do salário mínimo. Entre 2006 e 2014, em médias anuais, a inflação foi de 5,5% e o aumento das receitas foi de 14,1%.

Analisando as despesas, entre 2006 e 2014, o seu crescimento nominal médio anual foi de 11,2%. Acima da inflação de 5,5%, em função dos aumentos reais concedidos ao salário mínimo. Esse crescimento foi inferior ao verificado nas receitas, porque o crescimento dos empregos e da média dos salários superaram o crescimento real do PIB (que determinou o aumento real do salário mínimo). Entre 2015 e 2016, as despesas cresceram de 14,0% ao ano, superando a variação das receitas, piorando as contas da previdência. Entre 2017 e 2018, com menores reajustes para o salário mínimo, as despesas cresceram especialmente pela correção inflacionária (já que pelas proteções constitucionais, os benefícios previdenciários têm garantidos a manutenção do valor real). Nesse biênio, o aumento anual foi de 5,0%.

As despesas do RGPS crescem a cada ano, influenciadas por três fatores básicos: reposição da inflação do ano anterior; aumentos reais concedidos ao salário mínimo; e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos. Em condições normais da economia e do mercado de trabalho, a correção inflacionária atua elevando na mesma proporção receitas e despesas.

Os aumentos reais para o salário mínimo decorrem de crescimentos reais do PIB. Uma maior geração da riqueza ocorrida no exercício anterior, o que normalmente vêm acompanhada de mais empregos e maiores rendas do trabalho. Quanto isso ocorre, o aumento do PIB, que eleva o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários repercute positivamente nas despesas e também eleva as receitas. E o período de 2004 a 2014 demonstra que o crescimento dessas receitas se dá acima dos percentuais de aumento do PIB real e até das despesas.

O terceiro fator, o crescimento vegetativo dos benefícios, resulta de diversos componentes: aspectos demográficos, do mercado de trabalho e questões subjetivas, relacionadas às percepções dos segurados no que podem postergar ou antecipar uma aposentadoria, em busca de melhores benefícios ou na incapacidade de se manter ativo no mercado de trabalho.

Embora seja apontado como algoz do nosso sistema previdenciário e do direito dos trabalhadores, o Brasil não vive nem está perto de viver qualquer crise demográfica.

Em 2016, entre as faixas etárias de 16 a 23 anos – identificadas como sendo as mais propícias para a entrada no mercado de trabalho, nas diversas fases de escolarização – existiam 27,4 milhões de brasileiros. Na faixa oposta⁸⁸, de 58 a 65 anos, havia 13,9 milhões, menos da metade. Segundo o IBGE, daqui a 10 anos, essas mesmas faixas conterão 25,6 milhões e 18,1 milhões. Em todo esse período há mais

88 As faixas etárias de 16 a 23 anos e de 58 a 64 anos possuem, ambas, oito anos de intervalo para facilitar a comparação dos números.

brasileiros para entrar no mercado de trabalho do que para sair dele. A principal demanda econômica e social é, portanto, a de mais e melhores empregos para todos esses brasileiros.

Somente a partir de 2037, os números dessas faixas se invertem. E mesmo assim, nesse ano, 62% da população brasileira terá entre 16 e 64 anos, teremos quase dois terços da população em idade laboral. Em 2060, último ano da estimativa do IBGE, ainda teremos 60% da população nessa faixa de idade laboral.

Para se ter uma ideia, em 1980, o percentual da população com entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE⁸⁹) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente, menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços. Se à época existiam muito menos idosos, havia 38% da população em idade não-ativa, abaixo de 15 anos.

A sociedade vive mais do que em 1980, e viverá mais ainda. Mas, a produtividade é muito maior e pode ser maior ainda, especialmente no Brasil, que permanece defasado das maiores economias na produção e na incorporação de tecnologias ao trabalho e ao capital. Esse aumento de produtividade e de riqueza gerada pelo trabalho precisa ser, em parte, alocado na distribuição da renda do trabalho e de direitos para a sociedade. Caso contrário, será unicamente apropriada ao lucro das empresas, satisfazendo exclusivamente aos seus proprietários.

Os idosos e aposentados não são e nem serão os vilões dos direitos dos trabalhadores e das contas públicas. Mas, para os que defendem outras prioridades e têm medo de explicitá-las, são utilizados para criar um clima catastrófico na sua busca incessante de cortar direitos e afastar o povo e os seus interesses da disputa alocativa do dinheiro público.

Se os aspectos demográficos não pressionaram o crescimento vegetativo das despesas com benefícios, o mercado de trabalho, sim.

O aumento do desemprego, especialmente nas maiores faixas etárias aumentou substancialmente de 2014 a 2016. Segundo os dados do Dieese, que publica os índices de desemprego desagregados por faixa etária, o desemprego para quem tem entre 50 e 59 anos, entre 2014 e 2016, foi de 3,9% para 6,6%; de 4,8% para 7,2% e de 2,0 para 4,5%, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, respectivamente⁹⁰. Com quase o dobro de desemprego e com menores perspectivas, todos que podem se refugiam na aposentadoria, perdendo ou não perdendo valores com o fator previdenciário.

Esse foi um importante fator para explicar o maior número de novos benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição, em 2016. O número de 436 mil superou em quase 33% as 328 mil de 2015. Essa proporção não encontra, nem de longe, as variações ocorridas desde 2011.

A Tabela 44 mostra os números de benefícios concedidos nos diversos tipos de aposentadoria por tempo de contribuição de 2011 a 2018.

Entre 2012 e 2015, foram concedidos em média 320 mil aposentadorias por tempo de contribuição a cada ano. Os números crescem, mas a uma razão de 2,5% ao ano. Mas em 2016, foram concedidos 436 mil desses benefícios, 27% acima da média e uma variação de 33% em relação ao ano anterior. Em 2017, foram concedidos 470 mil, quase 9% acima dos valores de 2016.

Pelo menos dois fatores podem ajudar a explicar esse aumento. As condições do mercado de trabalho para as mais altas faixas etárias da população ocupada, onde faltam alternativas de trabalho ou a

89 A Retroprojeção população do IBGE apresenta números de 1980 a 2000, por faixas quinquenais de idade.

90 Somente para essas regiões metropolitanas os dados divulgados permitem a desagregação para essas faixas etárias.

diminuição da renda do trabalho, deslocam as pessoas que podem se aposentar para a inatividade. Outro aspecto a considerar está relacionado com a expectativa do trabalhador, que avaliando a deterioração das condições de aposentadoria antecipa o benefício.

TABELA 41

BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO

| | Total | Milhares | | % |
|-------------|--------------|----------|--------------|---|
| | | | Diferença | |
| | | | Ano anterior | |
| 2011 | 297,7 | | | |
| 2012 | 298,1 | | 0,1 | |
| 2013 | 314,3 | | 5,4 | |
| 2014 | 338,8 | | 7,8 | |
| 2015 | 328,1 | | -3,1 | |
| 2016 | 435,7 | | 32,8 | |
| 2017 | 470,0 | | 7,9 | |
| 2018 | 368,7 | | -21,6 | |

Notas: Os dados incluem benefícios concedidos aos segurados urbanos e rurais, mas estes representam menos de 0,4% do total, a cada ano, para esses benefícios, conforme histórico extraído dos Anuários Estatísticos da Previdência Social.

Fonte: Boletins de Resultado da Previdência Social; Secretaria de Previdência

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em junho de 2015, a edição da MP 676, convertida na Lei nº 13.183, estabeleceu condições mais favoráveis para a aposentadoria por tempo de contribuição⁹¹. Com emprego e ciente de que no futuro os benefícios seriam maiores, o comportamento dos trabalhadores segurados foi o oposto, postergou a sua aposentadoria.

Para fazer jus a esse instrumento criado pela nova lei (a fórmula 85/95), o trabalhador, mesmo contando com 35 ou 30 anos de contribuição, precisaria ter pelo menos 60 ou 55 anos de idade, se homem ou mulher, para fugir do fator. E o esforço de permanecer um pouco mais no mercado de trabalho, atrasando o pedido de aposentadoria, é bastante vantajoso.

Quando são oferecidas vantagens para se permanecer no mercado de trabalho, há postergação dos pedidos de aposentadoria. E, certamente, essa foi uma opção para muitos trabalhadores, enquanto tiveram empregos. Talvez esses elementos possam também ajudar a explicar o dinamismo e o número de benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição entre 2013 e 2015, quando os aumentos de um ano para outro foram de 5,4%, 7,8% e -3,1%.

Mas, se ao invés de prometer vantagens, houver a ameaça ao direito, como o apresentado pela reforma da previdência, que ocupa o cenário político desde 2016, há uma corrida às aposentadorias. Naquele ano, a quantidade de pedidos concedidos cresceu 33%, número sem qualquer paralelo nos exercícios anteriores.

Em 2018, o aumento do número de benefícios concedidos cai para 369 mil, um valor inferior ao verificado em 2016 e 2017, mas ainda superior ao da média 2011-2015. Pode-se intuir que o estoque daqueles trabalhadores que podiam e consideraram conveniente antecipar o seu benefício está se esgotando.

91 Em substituição ao fator previdenciário, que subtrai uma parcela considerável da aposentadoria por tempo de contribuição, foi criada a fórmula 85/95 progressiva

Não é a primeira vez que esse fenômeno acontece. Durante a reforma da previdência da década de 1990 a corrida foi a mesma⁹². Nos dois últimos anos que antecederam a sua aprovação pelo Congresso, com a antecipação dos pedidos, o número de benefícios concedidos para as aposentadorias por tempo de contribuição foi de 319 mil, em 1996, e de 416 mil, em 1997. Depois, eles caíram para 297 mil, em 1998, ano da promulgação da EC nº 20, e 143 mil, um ano depois.

Esses números são importantes para que se compreenda a variação das despesas de um ano para outro⁹³.

Em 2016, as despesas com o conjunto dos benefícios com o subsetor urbano foram de R\$ 394,2 bilhões, um valor 14,7% acima do aplicado em 2015. Para entender essa variação, pode-se creditar 11,2% à variação do INPC em 2015, que equivale ao reajuste do valor dos benefícios efetivado em janeiro de 2016. O restante precisa ser explicado pelas novas concessões de benefícios. O aumento vegetativo do número de benefícios, entre 2% e 3%, não é capaz de justificar os dados de 2016. E, aí, o anúncio da reforma e o desemprego podem ser identificados como grandes responsáveis pelo aumento.

Em 2017, as despesas cresceram 10%. A variação do INPC de 2,1% explica parte desse aumento. Outro elemento dessa equação é uma maior quantidade de benefícios emitidos, onde a concessão de novos é um fator importante.

Tema muito recorrente nos debates da reforma da previdência foi o volume de despesas associadas aos gastos com benefícios acidentários. Para o governo trata-se de impropriedade ou ineficácia de instrumentos de perícia e de definição de afastamento dos trabalhadores. Várias medidas foram implementadas para modificar as regras e os procedimentos a serem adotados.

Mas, há uma omissão em todo esse debate, o fato 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 OIT⁹⁴, no Brasil ocorrem 7,4 mortes no trabalho para cada 100 mil trabalhadores por ano. Embora haja países onde essa estatística revele piores cenários, aqui, a situação é mais grave do que a encontrada em outros países como Alemanha (1,8); Canadá (2,1); Chile (5,5); França (2,9); Itália (3,2); Reino Unido (0,6) ou EUA (3,5).

E, há subnotificações, da mesma forma que temos 10 milhões de empregados sem carteira assinada e sonegações tributárias de toda ordem. O contingente de servidores ocupados na fiscalização é muito baixo comparativamente a países com menor extensão territorial. No trabalho, porque a fiscalização é igualmente diminuta. Segundo a OIT, enquanto no Brasil há 0,3 fiscais do trabalho para cada 10 mil trabalhadores, no Chile há 1,8; França, 0,8; Alemanha, 1,5; Portugal 0,9; Reino Unido, 0,5.

Se o governo considera que as despesas com benefícios acidentários são altas deveria verificar os fatos geradores dessa situação. A Tabela 42 apresenta alguns dos dados compilados das notificações de acidentes de trabalho realizados pelo Ministério Público do Trabalho – MPT.

Uma análise acurada sobre essas informações deve apontar que as empresas pagam muito pouco no adicional relativo ao Seguro Acidente de Trabalho e que esses valores não cobrem os afastamentos, as despesas do SUS, a reabilitação, os auxílios, as pensões etc.

92 As reformas administrativa e da previdência aprovadas em 1998, EC nº 19 e 20, respectivamente, determinaram corridas às aposentadorias nos regimes do INSS e nos regimes próprios de servidores. Os regimes próprios conviveram com o mesmo efeito em 2002/2003. E, agora, a atual reforma igualmente promoveu corrida às aposentadorias no RGPS e nos regimes próprios.

93 Outros eventos de natureza administrativa, como o cadastramento de segurados em condição de beneficiários, também interferem nesse conjunto.

94 Ilostat.org; com dados de 2011 – único ano da série 2004 a 2015 em que aparecem dados relativos ao Brasil.

TABELA 42**MORTES E AFASTAMENTOS DECORRENTES DE NOTIFICAÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO E DOENÇAS PROFISSIONAIS**

| Eventos | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------------|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Mortes | | 2.561 | 2.675 | 2.660 | 2.387 | 2.156 | 3.318 | 2.016 |
| Afastamentos por agravos | Acidentes | 193.577 | 191.811 | 179.180 | 127.168 | 150.578 | 131.453 | 126.079 |
| | Doenças | 109.586 | 109.843 | 98.108 | 67.097 | 74.829 | 61.394 | 61.019 |
| | Outras Causas | 1.657 | 1.724 | 1.761 | 1.261 | 1.478 | 1.219 | 878 |
| Afastamentos por acidentes graves | Fraturas | 112.068 | 112.506 | 106.707 | 78.083 | 93.404 | 78.499 | 79.413 |
| | Traumatismos | 26.585 | 26.385 | 24.337 | 16.297 | 19.072 | 16.313 | 15.311 |
| | Luxações | 20.858 | 20.549 | 19.088 | 13.403 | 16.226 | 14.595 | 12.802 |
| | Ferimentos | 17.463 | 16.137 | 14.708 | 9.208 | 10.430 | 8.161 | 7.581 |
| | Amputações | 8.501 | 8.602 | 7.481 | 5.520 | 6.076 | 4.462 | 5.910 |
| Afastamentos por doenças | Osteomuscular e Tecido Conjuntivo | 77.410 | 76.478 | 67.856 | 45.946 | 50.264 | 40.292 | 39.564 |
| | Mentais e Comportamentais | 11.565 | 12.645 | 11.750 | 8.873 | 10.588 | 9.373 | 9.894 |
| | Nervosas | 6.280 | 6.485 | 5.838 | 4.222 | 4.635 | 4.239 | 4.363 |
| | Aparelho Digestivo | 4.465 | 4.530 | 3.925 | 2.574 | 2.826 | 2.239 | 2.285 |
| | Circulatórias | 2.893 | 2.936 | 2.603 | 1.558 | 1.892 | 1.431 | 1.393 |
| Doenças | Dorsalgia | 26.037 | 24.805 | 21.579 | 14.222 | 15.624 | 12.192 | 11.892 |
| | Lesões do ombro | 16.870 | 18.289 | 16.689 | 11.910 | 13.187 | 10.885 | 10.607 |
| | Sinovite e tenossinovite | 11.009 | 10.130 | 8.740 | 5.818 | 6.043 | 4.521 | 4.186 |
| | Mononeuropatias | 5.770 | 5.960 | 5.417 | 3.934 | 4.278 | 3.910 | 4.054 |
| | Outras | 49.900 | 50.658 | 45.682 | 31.213 | 35.693 | 29.886 | 30.280 |

Fonte: Observatório Digital de Saúde e Segurança do Trabalho - Ministério Público do Trabalho (<https://observatoriosst.mpt.mp.br/>).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Basta ver que nos dados da Tabela 42, em 2017, há mais de 3 mil mortes decorrentes de acidentes e doenças do trabalho. No entanto, no relatório Resultado do RGPS, para esse mesmo exercício somente estão computadas a concessão de 298 pensões acidentárias. Em 2018, a discrepância também é muito grande. Há 2016 mortes por acidente de trabalho e apenas 212 pensões acidentárias registradas. Em nenhum ano desde 2012, há mais de 500 delas. E para todos esses anos há em média 2.626 mortes identificadas nas respectivos CAT como decorrentes de acidentes ou doenças profissionais.

Os benefícios provavelmente foram concedidos, mas não estão registrados como de natureza acidentária e aparecem na estatística como um simples benefício previdenciário. Esse e outros descompasso nos lançamentos, ao esconder a natureza de risco de determinados casos, inflam as demais contas, livram empresas da responsabilidade e ajudam a distorcer o debate sobre a previdência⁹⁵. Desnaturalizada a origem dos diversos benefícios, é mais fácil fazer crer que as regras brasileiras são benevolentes e estão em desacordo com exigências e carências estabelecidas em outros países.

Outro aspecto que influencia as contas da previdência, também negligenciadas nesse debate está a perda da capacidade de arrecadar. Ao centrar todas as soluções para o problema de caixa no corte de despesas, o governo ignora a arrecadação.

95 No caso de morte por acidente, por exemplo, como não são tratadas como acidentárias e são computadas como uma pensão normal, ficam distorcidas informações como idade de concessão, duração do benefício. E, faz parecer que as regras de concessão da pensão são generosas.

Além da recuperação da economia, que gera mais e melhores empregos e renda para os trabalhadores, é preciso que se dê atenção especial para a recuperação dos créditos previdenciários. Em 2015, os dados revelados pelo governo no Fórum de Emprego e Previdência indicam que somente a previdência social deixou de receber R\$ 26,4 bilhões. Na CPI da Previdência do Senado Federal, a ordem de grandeza desses dados foi confirmada por diversos expositores que chegam a apontar que entre sonegação e inadimplência em 2015, somam-se R\$ 30 bilhões.

E, essa conta apenas considera os valores sonegados, constituídos a partir de fatos geradores não declarados e apurados por meio de ação fiscal, e a inadimplência, valores constituídos para fatos geradores declarados e não pagos.

Os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. E, portanto, podem ser muito maiores. Dados do Boletim de Pessoal, editados pelo Ministério do Planejamento indicam que em dezembro de 2016 havia em atividade 10.045 auditores-fiscais da RFB, aproximadamente mil e trezentos a menos do que em dezembro de 2012, quando esse número era de 11.350.

Esse quadro de pessoal é muito inferior ao demandado pelo tamanho, diversidade e complexidade da economia nacional e mais ainda se considerarmos a extensão territorial do país.

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

A Tabela 43 apresenta informações sobre a sonegação e a inadimplência das contribuições previdenciárias de 2011 a 2015.

TABELA 43

VALORES SONEGADOS E A INADIMPLÊNCIA EM CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

Valores correntes, R\$ bilhões

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Sonegação | 13,1 | 13,5 | 15,6 | 16,9 | 11,9 |
| Inadimplência | 11,4 | 12,7 | 15,4 | 13,7 | 14,5 |
| Total | 24,5 | 26,2 | 31,0 | 30,6 | 26,4 |

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência Social. Dados apresentados no Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP

Em 2019, o governo enviou à tramitação projeto de lei (PL 1.646/2019) para combate à inadimplência reiterada de tributos, considerada como aquela conduta capaz de resultar em débitos tributários em valor igual ou superior a R\$ 15 milhões por contribuinte. Trata-se de volume substantivo de recursos. Estima o governo que do total de R\$ 2,2 trilhões de dívida ativa, R\$ 1,4 trilhão são devidos por apenas 16 mil grandes devedores, assim consideradas as pessoas físicas ou jurídicas cujo débito consolidado supera R\$ 15 milhões.

E, o governo não informou quanto desses R\$ 1,4 trilhão seria possível arrecadar, mas informou que para realizar as cobranças de dívidas de difícil recuperação, cerca de 50% delas, era preciso aprovar renúncias. Os cálculos indicavam, que apenas para 2020, para arrecadar com esse programa R\$ 2,2 bi-

lhões, haveria renúncias estimadas em R\$ 817 milhões em descontos. Se metade da dívida corresponde a débitos de difícil recuperação, eles somam R\$ 700 bilhões. E, sobre esse volumoso estoque, o governo quer arrecadar apenas R\$ 2 bilhões ao ano?

Não é de se estranhar, portanto, que entre os problemas de gestão que impactam o resultado da previdência, auditoria do TCU⁹⁶ identificou deficiências na gestão, que resultam no crescimento da inadimplência, inexistência de estudos atualizados sobre o nível de sonegação, baixo nível de recuperação da dívida ativa previdenciária e deficiências de contabilização do RGPS.

Demonstrando a importância que concede ao tema, o governo não pediu urgência na tramitação do seu projeto, enviado em 23 de abril de 2019. Somente em maio (29), decidiu-se constituir comissão especial para sua apreciação e até final de julho nem a comissão foi composta.

5.2. AS RECEITAS E AS DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL PARA O SUBSISTEMA RURAL

A análise do subsistema previdenciário rural permite identificar as inúmeras diferenças entre os segurados rurais e urbanos. Essas diferenças, que englobam capacidade econômica, forma de retribuição e regularidade da renda do trabalho e particularidades do ambiente laboral, resultam em diferenças importantes nos requisitos de carência e na forma de cálculo dos benefícios.

O financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador, o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural; e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar.

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar que a contribuição previdenciária seja calculada sobre a renda da comercialização da produção rural. A partir de 2018, foram determinadas duas alterações na contribuição sobre a comercialização da produção. Para a grande empresa rural, a sua alíquota foi reduzida para 1,7% do resultado da comercialização, um valor inferior ao que era cobrado daqueles que operam sob a forma de economia familiar. Para os fazendeiros (PF), a alíquota foi equiparada ao que paga a economia familiar, em 1,2%.

Enquanto fazia tramitar uma reforma para acabar com os direitos previdenciários do trabalhador rural, sob a alegação de incapacidade financeira do sistema, o governo reduzia a 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 con-

96 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - Situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais Brasília, 2017. Principais conclusões que resultaram no Acórdão 1295/2017 – TCU – Plenário

tributivo. A figura do segurado especial, criada pelo constituinte, atende plenamente às condições econômicas e do mercado de trabalho do campo brasileiro. Além de proprietários e assalariados, ainda vigoram inúmeras relações de trabalho não-assalariadas, uma grande presença de pequenos produtores, arrendatários e meeiros, processos econômicos baseados em relações familiares, e onde se misturam relações mercantis mais avançadas com produções para autoconsumo, associativismo, cooperativismo e troca.

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

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

Assim, existem diferentes formas de contribuição previdenciária, algumas de responsabilidade do segurado, outras de responsabilidade do adquirente da produção rural. Como para a maioria dos segurados a responsabilidade pelo recolhimento da contribuição recai sobre terceiros, os beneficiários comprovam a sua condição de contribuinte apenas pelo exercício da atividade rural.

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

A Tabela 44 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

TABELA 44

RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, DO SUBSISTEMA RURAL

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Receitas | 13.158 | 7.815 | 7.121 | 7.500 | 13.022 | 13.960 | 14.834 | 16.840 |
| Previdenciárias | 3.348 | 4.973 | 4.564 | 4.814 | 7.081 | 7.920 | 9.300 | 9.920 |
| CPMF | 7.663 | 264 | | | | | | |
| Renúncias | 2.147 | 2.578 | 2.557 | 2.685 | 5.941 | 6.040 | 5.534 | 6.920 |
| Despesas | 27.384 | 39.910 | 49.045 | 56.089 | 98.041 | 111.310 | 120.041 | 123.729 |
| Saldo Encontrado | - 4.226 | - 32.095 | - 41.923 | - 48.590 | - 85.019 | - 97.350 | - 105.207 | - 106.889 |
| Receitas, % PIB | 0,61 | 0,25 | 0,21 | 0,19 | 0,22 | 0,22 | 0,23 | 0,25 |
| Despesas, % do PIB | 1,26 | 1,28 | 1,47 | 1,44 | 1,64 | 1,78 | 1,83 | 1,81 |
| Saldo, % do PIB | -0,66 | -1,03 | -1,26 | -1,25 | -1,42 | -1,55 | -1,61 | -1,57 |

Fonte: MPS para receitas e despesas previdenciárias; RFB para renúncias.

Nota: a CPMF foi extinta em 2007. Os valores arrecadados em 2008 referem-se a fatos geradores de 2007.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 44 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10, era constitucionalmente vinculada ao RGPS e convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural.

A partir de 2007, com a extinção da CPMF, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia ao dobro das contribuições específicas da área rural. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi vinculada à Previdência Social para repor esses recursos.

Por vários motivos, a contribuição incidente sobre a comercialização da produção agrícola não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo.

Primeiro, porque a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle, e facilitam a sonegação da contribuição previdenciária sobre a comercialização do produto rural.

Segundo, porque o setor primário agrícola diminuiu a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços.

Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador como, por exemplo, o lucro.

Entender essas razões é fundamental para contestar propostas oportunistas que pretendem restringir os direitos previdenciários do trabalhador rural.

6. A REFORMA DA PREVIDÊNCIA

Uma nova proposta de reforma da previdência foi enviada à tramitação em 2019. E, sob diversos aspectos ela é ainda pior do que a de 2017.

Esse texto analisa as principais modificações contidas na PEC nº 6, de 2019, relacionadas com o RGPS, as mudanças nos benefícios assistenciais e trabalhistas e as alterações que essas questões sofreram até o texto ser votado em 1º turno, na Câmara dos Deputados.

A PEC apresentada pelo governo continha como pontos básicos:

- 1) a desconstitucionalização das regras da previdência do regime geral, como também dos regimes próprios, que incluía até mesmo a desconstrução de modelo de seguridade social e do seu Orçamento;
- 2) um modelo de regime de capitalização para substituir o modelo de repartição, com poucas regras definidas além da desoneração patronal, quase nenhuma garantia para os seus participantes e nenhuma resposta para o custo fiscal de sua implantação, especialmente durante o período de coexistência dos dois regimes; e
- 3) uma estimativa de ganho fiscal de 1 trilhão de reais, em dez anos, obtido pela redução dos valores de todos os benefícios, pela ampliação de carências, pela diminuição dos segmentos sociais que poderiam ter acesso aos benefícios e até mesmo pela simples extinção de prestações. Esse valor foi apresentado como uma folga necessária para implantar o regime de capitalização, ou seja, essa economia não poderia ser redirecionada para outros programas, como saúde, educação, segurança, investimentos. Os poucos dados apresentados permitiram concluir que a maior parte dessa economia correspondia a perda de direitos dos segmentos mais pobres e vulneráveis, o que agravaria o quadro social. O governo não apresentou qualquer referência sobre como a subtração desse volume de recursos da renda das famílias iria afetar negativamente o PIB, ou agravar as desigualdades sociais e regionais.

Em relação a esses pontos, o substitutivo votado manteve em sua essência:

- 1) a desconstitucionalização, no fundamental, embora alguns dispositivos constitucionais que se pretendia suprimir tenham sido preservados. Na proposta original, eram retiradas da Constituição, para definição em legislação infraconstitucional, as regras do RGPS, como idades de concessão,

carências e reajustes dos benefícios. Em contrapartida, eram constitucionalizadas restrições para o acesso aos benefícios. No texto aprovado, permaneceram as idades mínimas de aposentadoria dos segurados do RGPS, inclusive trabalhadores em sistema de economia familiar e professores. Em outros casos, como o cálculo do benefício, a reforma apresenta um texto que vigorará até que uma lei disponha sobre o tema. Retirar da Constituição parâmetros de proteção aos direitos delegando à legislação infraconstitucional as principais definições dos parâmetros previdenciários cria incertezas para os segurados. E permite que novas reformas sejam feitas por meio de mudanças nessa legislação, que podem ser aprovadas com maior facilidade do que emendas constitucionais. Rompe-se com a ideia de ser a previdência um pacto geracional, deixando os direitos previdenciários sujeitos às conjunturas políticas de curto prazo.

- 2) a descaracterização do Orçamento da Seguridade Social. E para cada uma das áreas, de saúde, assistência social e previdência, serão indicadas suas receitas e despesas vinculadas. Para a previdência social, as receitas vinculadas são exclusivamente as contribuições previdenciárias. Sem contar com as demais contribuições sociais, a reforma constitucionalizará um modelo de déficit eterno para justificar novos cortes de direitos. Como o modelo atual da Seguridade é o de financiamento global para todo o Orçamento da Seguridade Social, a saúde e a assistência social têm diminutas fontes exclusivas, e individualmente também apresentarão déficits. Esse parece ser o objetivo da reforma;
- 3) a Capitalização não está mais prevista, foram suprimidos todos os dispositivos a ela relacionados;
- 4) em relação ao ganho fiscal com o corte dos direitos, o grande discurso do relator é que ficou apenas um pouco menor, porque os destaques mais sensíveis que poderiam preservar a maior parte dos direitos foram rejeitados. O governo divulgou um novo quadro com a economia que fará com os cortes de direitos. Na proposta original, os cortes representavam R\$ 1,2 trilhão; no substitutivo R\$ 933 bilhões.

Outro aspecto que merece destaque, presente no texto aprovado, é o avanço da privatização do RGPS prevista para a cobertura de benefícios não-programados, inclusive para os decorrentes de acidentes do trabalho, a serem atendidos concorrentemente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado.

Para os trabalhadores com deficiência, o texto aprovado determina que essa matéria seja disciplinada por lei complementar, podendo ser estabelecidas idades mínimas e tempos de contribuição diferenciados. Isto significa que, ao contrário do que é hoje, até para esses trabalhadores será exigida idade mínima para a aposentadoria.

A PEC, além da previdência, modificava condições de acesso e o valor dos benefícios de prestação continuada (BPC, previsto na LOAS). Afetava assim, segmentos mais pobres, idosos impossibilitados de se aposentarem e pessoas com deficiência, em ambas as situações com renda familiar de até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Diante das pressões, o substitutivo cortou algumas dessas mudanças. Para os idosos, manteve-se a idade de 65 anos como condição para acesso ao BPC, na proposta era de 70 anos. Para as pessoas com deficiência rejeitou-se a mudança que excluía do benefício as famílias com patrimônio superior a R\$ 98 mil. A proposta original substituíra o critério da “necessidade” pelo da “miserabilidade”. O substitutivo rejeitou essa mudança, mas explicitou que a necessidade é uma renda per capita de $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Busca evitar que decisões judiciais continuem a interpretar o preceito da necessidade de forma mais benéfica aos mais pobres. O texto aprovado admite que a lei possa estabelecer critérios complementares, mas isso hoje já é possível, porque cabe à lei estabelecer o conceito de necessidade.

Vale ressaltar que o benefício da LOAS para idoso é o refúgio dos trabalhadores que não conseguem se aposentar por idade por falta de tempo de contribuição, assim, para a reforma dificultar o acesso a esses benefícios é fundamental evitar que a despesa apenas se transfira de rubrica. Em relação ao texto original, o governo pretendia subtrair direitos que somavam R\$ 34,8 bilhões em dez anos, com o novo texto, calcula que ainda vai retirar R\$ 23,4 bilhões.

Além dos benefícios assistenciais, a PEC também alterava o benefício trabalhista do Abono Salarial e, da mesma forma, restringia o acesso (limitava aos trabalhadores que ganhassem até um salário mínimo – hoje são dois) e reduzia o valor do benefício a um doze avos por mês registrado no ano anterior, hoje o valor do benefício é de um salário mínimo. O substitutivo retira da Constituição o valor do benefício e as regras de acesso, permitindo à lei estabelecer esses parâmetros. De forma transitória, a legislação estabelece que somente os trabalhadores que ganham até R\$ 1.364 poderão ter acesso. Ao determinar que o benefício seja de até um salário mínimo permitirá o pagamento em doze avos, como deixava explícito a redação original. A redução da renda de acesso exclui do direito 12,7 milhões de trabalhadores ao abono salarial, 54%, dos 23,7 milhões atuais beneficiários do programa. Com as mudanças contidas no texto original, o governo pretendia cortar R\$ 170 bilhões de direitos ao abono. Agora calcula que os cortes somarão R\$ 75 bilhões.

Para os trabalhadores rurais, inclusive em regime de economia familiar, a PEC aumentava a idade mínima exigida para a aposentadoria e descaracterizava o processo de contribuição desse segmento. A PEC ainda exigia uma contribuição mínima anual de R\$ 600 para cada núcleo familiar, sob pena de perderem a condição de segurado. No substitutivo, há poucos dispositivos relacionados a esses trabalhadores, porque a maior parte da reforma previdenciária para esse setor foi feita pela MP 871 (Convertida na Lei nº 13.846, de 2019). Pelo texto aprovado, a comprovação do tempo de exercício rural passou a ser feito através do CNIS, afastada a possibilidade de declaração de entidade sindical a partir de 2023. No substitutivo, ficou assegurada a prorrogação dessa data até que o CNIS acumule informações relativas à pelo menos metade desses trabalhadores. Após muita pressão, não consta mais a exigência de contribuição mínima de R\$ 600 por núcleo familiar. Mas a redação do Art. 195, § 14, da CF, determina a existência de uma contribuição mínima para cada categoria de segurado, que pode devolver essa exigência por meio da legislação ordinária.

Em relação aos novos procedimentos de comprovação do tempo de trabalho rural, via CNIS, os avanços alcançados não equacionam todos os problemas. Decorrido o prazo para que 50% dos trabalhadores rurais estejam cadastrados, somente por meio dessas informações poderão ser requeridos os benefícios. O percentual de referência (50%) é muito baixo. Significa dizer que a metade desses trabalhadores terão problemas e podem ser exatamente os mais idosos, os mais carentes, os que moram em condições mais precárias e mais distantes dos grandes centros. O governo pretendia cortar R\$ 92 bilhões em direitos de aposentadorias e pensões de trabalhadores rurais, que seriam alcançados principalmente pelas restrições de acesso aos benefícios e pela postergação da idade de aposentadoria. No último documento, o governo não apresenta dados em separado para esses cortes.

É preciso salientar que houve uma grande oposição em relação às mudanças para esses três pontos, porque, entre outros, representam cortes de direitos dos segmentos mais pobres. Em relação a Rurais e LOAS, o discurso governamental é de que foram deixados fora do substitutivo. Mas, isto não corresponde à realidade do texto aprovado.

6.1. A REFORMA PONTO A PONTO

6.1.1. O FIM DA APOSENTADORIA POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO E A NOVA APOSENTADORIA POR IDADE

A aposentadoria por tempo de contribuição será extinta. Em substituição, surge uma nova aposentadoria por idade, que passa a exigir maiores tempos de contribuição nas definições do valor dos benefícios. A idade mínima para a mulher sobe para 62 anos. A do homem permanece em 65. A elevação periódica desses pisos acompanhando variações demográficas, prevista na PEC original, não está mais prevista no substitutivo. A proposta original tentou elevar a carência, hoje fixada em 15 anos em lei e indistinta para todos os segurados, para 20 anos, conforme estabelecido em suas disposições transitórias. O próprio governo reconhecia que a “População mais pobre se aposenta por idade, em média aos 65,5 anos (homens) e aos 61,5 anos (mulheres) com 19,5 anos de contribuição⁹⁷”. A exigência de 20 anos de contribuição excluiria uma parcela considerável dos trabalhadores. O substitutivo manteve provisoriamente a carência em 15 anos.

Segundo estudo apresentado pela professora Denise Gentil, muitos dos que conseguem se aposentar pela regra atual não mais conseguirão o benefício da aposentadoria. Dos homens que se aposentaram por idade em 2016, 56,6% não teriam conseguido com as regras da PEC 6/2019 (por insuficiência do tempo de contribuição), enquanto que, para as mulheres, o percentual alcançaria 98,69%.

A exigência de uma idade mínima passou a constar mesmo de aposentadorias especiais, como professores, trabalhadores submetidos a condições nocivas à saúde, trabalhadores com deficiência.

Entre as mudanças no RGPS, o fim da aposentadoria por tempo de contribuição, as regras de transição que postergam o direito dos atuais trabalhadores se aposentarem e a drástica redução do valor dos benefícios são responsáveis pelo maior impacto econômico da reforma. A previsão inicial com os cortes desses direitos era de R\$ 433 bilhões, com as mudanças aprovadas, em especial a nova regra de transição, esse impacto foi reduzido para R\$ 385 bilhões. A pequena diferença, R\$ 48 bilhões, indica que o texto pouco avançou para preservar direitos.

6.1.2. A REGRA GERAL DE CÁLCULO DOS BENEFÍCIOS

O cálculo do valor dos benefícios do RGPS sempre foi disciplinado em lei. Na Constituição há apenas a proteção do piso de um salário mínimo e o teto, depois da EC nº 20. Mas, para garantir o rebaixamento imediato de todos os futuros benefícios, a PEC nº 6 constitucionaliza uma regra de cálculo.

A metodologia para o cálculo contida no texto determina uma regra geral, com média de todo o período contributivo (e não apenas os 80% das maiores contribuições), sendo o benefício correspondente a 60% dessa média, acrescido de 2% para cada ano de contribuição excedente a 20 anos. Essa regra será aplicada indistintamente para quase todas as situações, inclusive nas aposentadorias especiais, para as quais se exige menor tempo contributivo como fator de preservar a saúde do segurado. Essa regra geral será imediatamente aplicada até que lei disponha sobre a questão.

97 Apresentação do Secretário Rogério Marinho, entregue por escrito na Comissão Especial da Reforma.

Como exceções a essa regra, o texto aprovado determina que o valor da aposentadoria seja de 100% da média nos casos de incapacidade permanente, nos casos de acidente de trabalho, doença profissional e doença do trabalho. E determina que o acréscimo de 2% se dê para cada ano excedente a 15 anos de contribuição para os casos de atividade exercida sob presença de agente nocivo de grau máximo.

O valor de todos os benefícios será diminuído porque a média contida no substitutivo resulta em valores menores. Normalmente, a remuneração pelo trabalho é bastante alterada ao longo da vida laboral, especialmente por aqueles que entram no mercado de trabalho com menor escolaridade ou formação, para os quais os salários iniciais são pequenos, ou ainda aqueles submetidos à maior exigência de esforço físico, onde ao contrário, os últimos salários expressam essa perda da capacidade física.

E, para a aposentadoria, as perdas serão maiores, porque a base de cálculo corresponderá a 60% dessa média piorada. Para que o trabalhador tenha acesso a maiores benefícios serão exigidos maiores tempos de contribuição, algo que no mercado de trabalho, principalmente depois da reforma trabalhista, vai se tornar mais escasso.

6.1.3. A REGRA GERAL DE CÁLCULO DAS PENSÕES

O cálculo do valor da pensão do RGPS sempre foi disciplinado em lei. Na Constituição há apenas a proteção do piso de um salário mínimo e o teto, depois da EC nº 20. Mas, para garantir o rebaixamento imediato de todos os futuros benefícios, a PEC nº 6 constitucionaliza uma regra para o cálculo das pensões.

Se o valor base das aposentadorias é de 60% da média de todas as contribuições do segurado, o valor base das pensões será de 50% do valor dessas aposentadorias, podendo resultar em até valores inferiores ao do salário mínimo.

Não bastasse o fracionamento, equivalente a uma cota familiar de 50%, acrescido de mais 10% por dependente, as cotas não são reversíveis e o benefício não será permanente, tendo a duração estabelecida nos termos da legislação.

Se o trabalhador vem a falecer antes da aposentadoria, o valor da pensão será ainda menor, porque será calculada tomando-se por base o valor de uma aposentadoria a que o trabalhador teria direito no momento do óbito. Como neste momento conta com menor tempo de contribuição, os valores da suposta aposentadoria seriam muito próximos dos 60% da média. E é sobre um valor que se aproxima de 60% da média do salário de contribuição, que serão calculadas as pensões, cortando-as pela metade. Como resultado, essas pensões terão valor que se aproxima de 40% das contribuições dos segurados.

Como exceções, a PEC enumera as pensões acidentárias e a existência de dependente inválido ou com deficiência, quando o valor das pensões corresponderá a cem por cento do valor das aposentadorias recebidas ou daquela a que os segurados teriam direito.

6.1.4. DAS RESTRIÇÕES PARA ACUMULAÇÃO DE BENEFÍCIOS

Não bastasse reduzir o valor de aposentadorias e pensões, a PEC restringe a acumulação desses benefícios, ressalvado o direito pela percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e determinando um confisco proporcional ao valor dos demais benefícios.

Esse confisco ocorrerá mesmo que o segundo benefício seja igual ou inferior ao do salário mínimo, quando perderá 20%. No limite superior, perderá 90%, se o benefício exceder a quatro salários mínimos.

Essas regras têm aplicação imediata sobre todos os novos benefícios e vigoram até que lei complementar discipline a questão.

6.1.5. O REGIME DE APOSENTADORIA PARA OS PROFESSORES

Para os professores de ensino infantil, fundamental e médio, a proposta original estabelecia apenas a possibilidade de terem uma aposentadoria especial nos termos de uma lei complementar, sendo inclusive revogado o § 8º do Art. 201 da CF, que previa essa aposentadoria especial para esse professor.

No texto aprovado, ficou assegurada uma aposentadoria por idade, que exige cinco anos a menos do que para o conjunto dos trabalhadores. Essas idades mínimas ficaram fixadas em 57 anos para a mulher e 60 anos para o homem.

Há diversas regras transitórias para a aposentadoria dos professores, sempre combinando exigências mínimas de 25/30 anos de contribuição com idade mínima. Nelas, as idades mínimas de aposentadoria variam entre 52 e 57 para a mulheres e de 57 a 60 para os homens.

6.1.6. O REGIME DE APOSENTADORIA PARA OS TRABALHADORES COM DEFICIÊNCIA

Para os trabalhadores com deficiência, o texto aprovado determina que essa matéria seja disciplinada por lei complementar, podendo ser estabelecidos idades mínimas e tempos de contribuição diferenciados. Isto significa que, ao contrário do que é hoje, até para esses trabalhadores será exigida idade mínima para a aposentadoria.

Até que haja nova lei, aplica-se a LC nº 142, quanto aos critérios. O benefício será calculado pela regra geral, penalizando aqueles com deficiências mais incapacitantes, que podem se aposentar com menor tempo de contribuição.

6.1.7. O REGIME DE APOSENTADORIA PARA OS TRABALHADORES COM EFETIVA EXPOSIÇÃO A AGENTES NOCIVOS

Para os trabalhadores com efetiva exposição a agentes nocivos, o texto aprovado, como no original, põe fim ao princípio da cautela, que dirigia a legislação anterior. Pelo direito de proteção à saúde do trabalhador, a sua aposentadoria era assegurada tão logo completasse o tempo máximo de exposição aos riscos que poderia resultar em dano ou ameaça a sua saúde.

Com a reforma, além do tempo de efetiva exposição, será exigida idade mínima para a aposentadoria. Se um segurado trabalha exposto a um agente nocivo capaz de lhe afetar a saúde em grau máximo, deveria ser afastado tão logo complete os quinze anos recomendados.

Mas, não. Mesmo completados esses 15 anos exposto a esses agentes nocivos, ele deverá aguardar a idade mínima para se aposentar. Precisa continuar trabalhando. Se permanecer na mesma atividade, deve perder a sua saúde. Se trocar de atividade perde a aposentadoria especial. Nada mais injusto.

Vale salientar que a PEC acaba com o direito de conversão desses tempos especiais, que eram contados de forma qualificada para o direito à aposentadoria. Pelas novas regras, apenas o tempo existente antes da reforma poderá ser convertido. Depois da reforma, será contado, na proporção de um para um.

6.1.8. RESTRIÇÕES PARA ACUMULAÇÕES DE PENSÕES E APOSENTADORIAS

Não bastasse reduzir o valor de aposentadorias e pensões, a PEC restringe a acumulação desses benefícios, ressalvado o direito pela percepção do valor integral do benefício mais vantajoso e determinando um confisco proporcional ao valor dos demais benefícios.

Mesmo para os benefícios iguais ou inferiores a um salário mínimo haverá 20% de redução do valor. Essa redução é progressiva. Cresce para 40%, para os benefícios até o limite de dois salários mínimos; chegando a 90%, para as parcelas que excedem a quatro salários mínimos.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre 2015 e 2016, a economia brasileira caiu 6,7%. Nos dois anos seguintes, 2017 e 2018, longe de uma recuperação capaz de reverter as perdas, o PIB cresceu 2,2%. No quadriênio, há uma queda acumulada de 4,6%, caracterizando esse período como um dos piores em relação à economia nacional. E a atual recuperação pode ser marcada como a mais ineficiente e ao mesmo tempo a mais lenta. Os números de 2019 não são nada animadores. Os resultados do primeiro trimestre indicaram uma queda frente ao último de 2018 (na série com ajuste sazonal) e os números do segundo trimestre, embora positivos (0,4%), não alteraram o quadro geral de desânimo. O resultado do primeiro semestre está muito próximo de pífio, diminuindo as expectativas de crescimento para este ano e, desde já, para o próximo. Quando começou o ano, as projeções indicavam um crescimento em torno de 2,5%, mas foram sendo rebaixadas semana a semana, de acordo com a pesquisa Focus (BCB). Hoje, poucos analistas arriscam projeções que ultrapassem a casa de 0,8%. Para 2020, já hoje não se espera mais do que 2%, quando em março as expectativas indicavam 2,80%. E há no horizonte somente motivos para aprofundar essa queda. Nenhuma notícia alvissareira.

A queda no PIB e a sua fraca recuperação fez a produção nacional retornar a um patamar 1,3% inferior ao de 2012, anulando todos os ganhos dos últimos seis anos.

Nesse cenário, como apontou o Gráfico 3, a queda da arrecadação com as contribuições sociais chegou a R\$ 110 bilhões em 2017. A reversão dessa diminuição seria suficiente para anular os resultados negativos encontrados no Orçamento da Seguridade Social, situados na casa dos R\$ 55 bilhões entre os exercícios de 2016 a 2018. Com um acréscimo anual de R\$ 100 bilhões, a Seguridade teria produzido saldos positivos de R\$ 50 bilhões, a cada um desses anos, um valor próximo da média desses resultados entre 2005 e 2015, conforme mostrado na Tabela 7.

Quando analisadas em valores constantes, os valores não são diferentes. As receitas da Seguridade, que foram de R\$ 880 bilhões em 2013, caíram para R\$ 828 bilhões em 2018. A recuperação desses valores, também permitiria recuperar o saldo negativo de 2018.

Em outra simulação, a Tabela 8 mostrou ainda que, se ao invés de queda, houvesse um crescimento real dessas receitas de apenas 1% ao ano, desde 2013, somente em 2018, teriam sido arrecadados R\$ 97 bilhões a mais, invertendo o déficit e construindo um superávit de R\$ 46 bilhões.

Um crescimento real de 1% independe de qualquer alteração legislativa. Poderia ser apurado apenas com os ganhos de eficiência do aparelho arrecadatório: um pequeno incremento no combate à

songação, a revisão de algumas renúncias que não mais se justificam, ou ainda um esforço fiscalizatório que resulte em formalização de empresas e de empregos.

Vale lembrar que entre 2008 e 2010, o crescimento real médio anual das receitas da Seguridade foi de 3,4% e entre 2011 a 2014, de 4,0%. A expansão de 1% poderia ter sido alcançada, porque como pode ser calculado a partir dos dados apresentados na Tabela 3, o crescimento da arrecadação, entre 2005 e 2014, período que compreende uma enorme crise e a perda da CPMF, foi de 1,3% acima da valorização real do PIB.

Qualquer ajuste na Seguridade poderia ter sido promovido pela arrecadação, sem qualquer alteração legislativa que buscase elevação tributária. Mas, desde as mudanças adotadas em 2015 (seguro desemprego e RGPS), as opções governamentais foram por promover ajustes pela restrição de direitos, aumento de carências, redução de valores de benefícios.

Esse processo, para além da Seguridade Social, promoveu cortes no conjunto orçamentário, envolvendo todas as políticas públicas, exceto as relacionadas com a dívida pública. Esse foi o propósito da EC nº 95 e das opções políticas adotadas ao longo desse período.

Embora o discurso tenha apontado que a diminuição de gastos públicos motivaria os agentes econômicos a retomar o crescimento, não foi o que ocorreu. Os cortes atingiram todas as esferas, inclusive o crédito público e os investimentos. Assim, a demanda do setor público não foi capaz de contribuir positivamente para esse processo. Sem políticas para o aumento real do salário mínimo, sem medidas para a defesa da renda das famílias, sem qualquer providência governamental de combate aos efeitos da crise, a estagnação que se seguiu piorou as perspectivas econômicas e a situação social. Como também não vieram boas notícias do setor exportador, não há elementos concretos capazes de soerguer o PIB.

As políticas de austeridade que o governo insiste em trilhar diminuem, ao mesmo tempo, a capacidade estatal de incentivar a retomada e destroem o dinamismo do mercado interno propiciado pela demanda às empresas resultante do consumo das famílias, que foi ampliado pelo combate à pobreza e às desigualdades. Como consequência, a economia entra em um ciclo vicioso. Com menores índices de crescimento econômico, cai a lucratividade das empresas e a arrecadação diminui ainda mais, demandando, na lógica governamental, mais austeridade.

As consequências desse ciclo já apontam para a necessidade de uma inversão da política econômica.

O alto e persistente desemprego vai perdendo características de ser apenas conjuntural, para voltar a ser, como nas décadas de 1980 e 1990, estrutural. E 26% dos desempregados estão nessa condição há pelo menos dois anos. A esses efeitos se somam as mudanças da reforma trabalhista. Cresce no país a ocupação informal, o subemprego, a subutilização da força de trabalho, que varia entre estar ocupada por apenas algumas horas ao longo da semana ou submetida a uma moderna escravidão de longas jornadas, sem direitos e com reduzidas remunerações. A queda na renda real média do trabalho, revelada nas recentes pesquisas do IBGE é a consequência natural de todo esse processo.

Pequenas expansões, como as que temos acompanhado na economia, não equacionam o mercado de trabalho. Mesmo que a taxa de desocupação dos trabalhadores tenha diminuído levemente em 2018, em relação a 2017, passando de 12,7% para 12,3%, não há melhorias no emprego formal. O quantitativo de trabalhadores do setor privado com carteira em 2018, de 32,9 milhões, foi inferior ao de 2017, 33,3 milhões. Em 2014, eram 36,6 milhões.

O que tem crescido é o trabalho precário. Ao final de 2018, existiam 47,8 milhões de trabalhadores nessa situação, 1,9 milhão a mais do que há um ano e 4,8 milhões a mais do que em 2014, conforme os dados da Tabela 24.

A redução do número de empregos formais impacta diretamente a receita previdenciária.

Mas, a reforma da previdência passou longe de discussões sobre a receita e como ela se vincula às realidades da economia e do mercado de trabalho. O discurso governamental esteve pautado em um falso combate aos privilégios.

As medidas adotadas para cortar benefícios e ampliar carências permitem concluir que, para o governo, privilegiado é o trabalhador que ganha até dois salários mínimos e que perdeu o direito ao abono salarial; ou a viúva, que perdeu a garantia de uma pensão com pelo menos um salário mínimo. Combater os privilégios foi determinar que o trabalhador ao se aposentar receba somente pouco mais da metade de sua renda média de toda a vida laboral. Foi ao longo desse debate que se descobriu que o trabalhador que atua em condições insalubres é também um privilegiado que, portanto, precisa trabalhar muito mais, expondo a sua saúde e a sua vida.

Para o governo e os defensores da reforma, privilegiados são os trabalhadores que tinham direito à uma previdência e que agora estarão submetidos à exigências e carências inalcançáveis. À época da reforma trabalhista, ter carteira assinada e as garantias da CLT também eram privilégios a serem combatidos, que prejudicavam o conjunto dos trabalhadores.

Em uma contradição visível, o governo anunciou, no começo do segundo semestre de 2019, que a liberação de duas dezenas de bilhões de reais de recursos dos trabalhadores retidos no PIS/Pasep e no FGTS resultaria em um aumento de 0,35% no PIB. O que dizer então de uma reforma que vai subtrair da renda das famílias um trilhão de reais nos próximos 10 anos? Quanto isso representa de queda potencial do PIB? E seus efeitos sociais? Qual o efeito sobre a concentração de renda ao subtrair esses valores dos trabalhadores mais pobres?

Para os defensores da reforma, essas e outras questões similares nunca precisaram ser respondidas. Verdadeiramente nunca se preocuparam com os efeitos sociais das mudanças, nem genuinamente se voltaram a promover medidas para o crescimento econômico.

Não por acaso, nenhuma medida foi adotada para se combater os verdadeiros privilégios, aqueles que têm a maior parcela de suas rendas em participações em resultados e ganhos de capital, que proporcionalmente em nada são tributados.

Vale advertir que mesmo quando for promulgada, a reforma da previdência não se encerrará. Dispositivos aprovados suprimiram direitos e garantias do texto constitucional. Outros estabeleceram regras de transição repletas de restrições. Algumas perdas serão efetivas, mas, caberá a leis ordinárias e complementares determinar o conteúdo normativo das mudanças. Várias disposições, para assegurar vigência imediata, são expressas ao prever situações transitórias até a regulamentação. Isto significa que a legislação infraconstitucional pode melhorar ou piorar ainda mais os termos da reforma. A luta em defesa da previdência continua.

Resta ainda ressaltar que o governo pretende outras reformas. Recentemente, o Ministro da Economia apelidou de “DDD” a nova emenda constitucional que está sendo elaborada pelo governo. “DDD” é desindexar, desvincular e desobrigar. Com essas mudanças, o governo quer, entre outros pontos: supri-

mir da Constituição a garantia de reajuste do salário mínimo para repor o seu valor real; desvincular o salário mínimo dos pisos de benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; se desobrigar de gastos mínimos para a educação e a saúde.

O país nunca esteve tão perto de perder os avanços conquistados em 1988.

A defesa da Seguridade Social, dos direitos sociais e dos avanços socioeconômicos passou a ter uma importância fundamental para a cidadania. E, garantir o financiamento desse modelo ganhou muito mais relevância.

Neste contexto, é preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento, das suas ações, de seus benefícios. É preciso inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

A agenda que o país deseja é de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho. Defender a indústria, a sua produção e os seus empregos é fundamental. As medidas que o país precisa adotar nessas direções não passam pela diminuição dos salários, precarização das relações de trabalho ou redução de direitos.

A ANFIP e todas as entidades e organizações sociais que promulgam um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido defendem que as reformas, inclusive a tributária, que já está em curso, precisam visar à construção de um país melhor, com redução de desigualdades sociais e regionais; privilegiar a produção, o trabalho e a sua renda e combater o rentismo, que sempre foi uma enorme barreira ao desenvolvimento e ao progresso.

A Anfip e a Fundação Anfip se incorporam ativamente nessa jornada em defesa da Seguridade Social, de uma reforma tributária solidária e de um projeto de desenvolvimento para o país.

8. METODOLOGIA DE APURAÇÃO DOS DADOS

A Análise da Seguridade Social é uma publicação com mais de uma década de evolução. O acompanhamento das contas de receita e despesas da Seguridade Social transformou-se em um poderoso instrumento articulador do debate e uma arma importante para os movimentos sociais, pesquisadores e todos aqueles que defendem o modelo criado pelo constituinte de 1988.

Para esse trabalho, a Seguridade Social é identificada pelos preceitos constitucionais que definem as ações e os serviços públicos de Saúde, de Previdência Social e de Assistência Social, aí incluídos os respectivos benefícios.

Além das despesas típicas da Seguridade Social, executadas no âmbito dos respectivos ministérios, há exceções que permitem incluir outras ações e serviços prestados fora dos mesmos.

Incluem-se na Assistência Social, serviços prestados nos mais diversos órgãos e entidades, desde que atendam aos preceitos da proteção e do amparo à família, maternidade, infância, adolescência e velhice, e sejam distribuídos pelo critério da necessidade.

Quanto à Saúde, há as despesas com os hospitais universitários, realizadas pelo Ministério da Educação, a merenda escolar, as ações de saúde para o educando, além das ações voltadas para o Saneamento, no Ministério das Cidades.

No Ministério do Trabalho temos o FAT, incluído na Seguridade Social com suas receitas e despesas. As receitas, por serem contribuições sociais, e as despesas, especialmente o seguro-desemprego, por compor a relação constitucional de benefícios previdenciários.

Embora a Seguridade Social, como polo articulador de direitos e da prestação de serviços públicos nas áreas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social, tenha sido uma inovação do texto constitucional, a ANFIP já possuía uma grande experiência no acompanhamento das contas da Previdência Social e utilizou essa expertise como ponto de partida para esse novo trabalho.

Essa construção coletiva recebeu inúmeras colaborações e foi evoluindo na interpretação dos diversos conceitos constitucionais sobre o que são e o que não são as receitas e as despesas do Orçamento da Seguridade Social - OSS.

É notório que em quase todo o período que se seguiu à publicação do texto constitucional, especialmente durante a hegemonia neoliberal, inúmeros dispositivos ali consignados foram sendo descon-

truídos. Alterados, revogados, não regulamentados ou relegados a uma regulamentação imprópria, muitos avanços perderam eficácia muito antes de produzirem os positivos efeitos a que se destinaram.

É preciso ressaltar que muitos dispositivos receberam tratamento adequado e, inegavelmente, essa construção chamada “Seguridade Social” está sendo erigida pela luta constante de muitos defensores de uma sociedade mais justa e igualitária, com diminuição das desigualdades sociais e regionais e com valorização do trabalho.

Esse trabalho pretende apresentar para a sociedade o comportamento das receitas do OSS e a utilização desses recursos. Para melhor identificar possíveis desvios de finalidade ou de subtração de receitas, os dados aqui apresentados não se prendem ao que, nas diversas leis orçamentárias, são consideradas como receitas e despesas da Seguridade. Conforme detalhado nas seções, as receitas e despesas classificadas atendem às especificações constitucionais e das leis que definem as ações e serviços da Saúde, Previdência e Assistência Social.

No campo das receitas, embora prevista em lei, considera-se como uma subtração a desvinculação dos recursos determinada hoje pela DRU, anteriormente denominada Fundo de Estabilização Fiscal - FEF e Fundo Social de Emergência – FSE.

Em relação às despesas, são excluídas todas as programações orçamentárias que divergem das definições constitucionais para a Seguridade Social.

Como fonte primária de informações, além dos relatórios de execução emitidos pelos diversos órgãos públicos federais, os dados aqui apresentados têm como origem os sistemas de acompanhamento da execução financeira e orçamentária, elaborados e mantidos pela Câmara dos Deputados (Orçamento Brasil) e pelo Senado Federal (Siga Brasil). Esse trabalho se tornou possível graças a esses bancos de dados e às valiosas contribuições das respectivas consultorias de orçamento.

A metodologia utilizada não se pretende pronta. A evolução dos diversos conceitos e as inovações legais podem e devem determinar novas mudanças. A ANFIP se esforça para rerepresentar os dados dos diversos exercícios anteriores acompanhando os conceitos mais recentes.

Apresentamos um resumo da metodologia utilizada e um conjunto de dados relativos à execução orçamentária da União para a Seguridade Social, organizado desde 2000.

8.1. METODOLOGIA PARA APURAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

As receitas do OSS, do ponto de vista constitucional, são integradas principalmente pelas contribuições sociais. Além dessas, estão legalmente associadas às ações desse Orçamento, aquelas derivadas da ação dos diversos órgãos que as executam; são receitas operacionais ou patrimoniais dos respectivos Ministérios, incluídas as taxas pelo exercício do poder de fiscalização de seus órgãos.

As receitas das contribuições sociais são tomadas integralmente, em seus valores líquidos que já consideram as restituições e compensações. A CF determina as contribuições das empresas incidentes sobre a folha de pagamentos, sobre o faturamento, sobre o lucro, e as contribuições relativas aos concursos de prognósticos.

As contribuições de intervenção no domínio econômico ou de interesse de categorias econômicas específicas, associadas a ações da Seguridade não são consideradas como receitas da seguridade social. Nesse conjunto estão, por exemplo, as contribuições extraordinárias sobre os salários e sobre o saldo do FGTS cobradas com a finalidade de recompor as contas do Fundo, em razão de confiscos econômicos. Essas duas contribuições integram o Orçamento Fiscal porque, mesmo sendo contribuições sociais, se destinam a realizar uma despesa desse Orçamento. Antes de 2008, as receitas extraordinárias eram consideradas como da Seguridade, bem como as despesas a elas associada. Pelo mesmo motivo, algumas contribuições sociais preexistentes à Carta de 1988, como a do Salário Educação, incidente sobre a folha de pagamentos, não é considerada como receita da Seguridade Social.

Ao valor da arrecadação das contribuições sociais são computadas as resultantes de parcelamentos, dívida ativa, atualização monetária, recuperação judicial, entre outras. Também entram os recursos oriundos de juros e multas decorrentes de descumprimento dessas obrigações.

É importante ressaltar que a parcela da receita de juros e multas destinada ao Fundaf (Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização) não é considerada como receita da Seguridade.

Igualmente, compõe as receitas da Seguridade, a arrecadação de taxas que correspondem aos serviços prestados por órgãos de fiscalização e pelas Agências Reguladoras que executam ações da Seguridade, como vigilância sanitária, regulação de saúde complementar, previdência complementar etc. Embora esses recursos sejam tipicamente da Seguridade Social, por serem vinculados às respectivas ações, nos últimos anos, nos Balanços Gerais da União, estão sendo classificados como receitas do Orçamento Fiscal.

Também compõem o financiamento do Orçamento da Seguridade Social - OSS, as receitas próprias dos órgãos e entidades que somente participam desse Orçamento. Doações aos programas da Seguridade, recuperação de recursos de convênios ou de desvio em benefícios, receitas patrimoniais e operacionais desses órgãos e entidades etc. Nesse conjunto, destacam-se a parcela do DPVAT (seguro obrigatório) destinada ao financiamento parcial das despesas do SUS associada aos acidentes de trânsito e a remuneração financeira dos depósitos do FAT, a cargo do BNDES.

Como último item das receitas do OSS, estão incluídas compensações ressarcindo despesas operacionalizadas pelos Órgãos da Seguridade Social, mas que são de responsabilidade do Orçamento Fiscal. Nesse conjunto estão, por exemplo, benefícios de anistia e outros de natureza indenizatória ou meritória, pagos pela Previdência Social.

8.2. METODOLOGIA PARA APURAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social, para computar as diversas despesas da Seguridade, utiliza uma classificação simples separando as despesas pelos principais ministérios afins e fazendo uma distinção entre as programações com pagamento de benefícios e transferências financeiras às pessoas e aquelas relativas às demais ações e aos serviços desses órgãos. Assim, por exemplo, para a Previdência Social,

o pagamento dos diversos benefícios está apresentado em separado das demais despesas operacionais do Órgão. Estas contêm o restante das programações, não importando se diretamente relacionadas à operacionalização dos benefícios ou não.

Muito embora haja classificação formal dos diversos programas orçamentários entre finalístico e operacionais, não é possível, na maior parte das vezes, distinguir todas as despesas nessa classificação.

Em relação aos valores apropriados pela Análise da Seguridade Social, podem ser utilizados vários tipos que se demonstrarem mais consistentes com os objetivos das análises. Todos estão registrados no sistema orçamentário da União. Para justificar a opção, é preciso salientar que a execução das despesas é composta por diversas fases, que podem ser assim resumidas de um modo simplificado:

- para que uma despesa possa ser efetivada, é preciso que previamente haja uma autorização especificada na lei orçamentária denominada Dotação. Quando a lei orçamentária é sancionada, essa dotação é denominada Dotação Inicial. Ao longo do exercício, podem surgir dotações novas e todas elas estão sujeitas a acréscimos, cancelamentos totais ou parciais. Ao resultado final de todas essas mudanças, denomina-se Dotação Autorizada. Esse é o limite autorizado para determinado gasto;
- ao realizar uma despesa, é preciso registrá-la. Esse lançamento é conhecido como Empenho. O empenho apenas assinala a existência das diversas contratações e obrigações. Além de especificar as partes envolvidas, são detalhados o objeto, os prazos, as condições, etc. Legalmente, a despesa empenhada é tida como realizada;
- em uma fase posterior, que antecede a qualquer pagamento, ocorre a liquidação da despesa, correspondente ao reconhecimento do direito do credor. Nessa fase, o executor atesta que aquelas despesas registradas correspondem aos serviços efetivamente prestados, bens entregues, obras realizadas, direitos adquiridos, etc. Quando um serviço ou obra é contratado, é feito um empenho, mas para liquidar essa despesa é preciso aferir que os serviços foram prestados e as obras concluídas. Essa conclusão pode ser completa ou parcial, pois há situações em que estão previstas aferições por fases ou períodos (mensais ou por etapa, por exemplo). Da mesma forma, cabe à liquidação certificar que os bens comprados foram entregues em perfeitas condições;
- depois da Liquidação há o Pagamento, que revela mais apropriadamente o fluxo de caixa;
- parte das despesas realizadas não é paga no próprio exercício. A complexidade ou o tamanho das obras, a data de contratação, os prazos envolvidos, os atrasos, as contingências, são apenas alguns dos fatores que levam a postergar o pagamento para o exercício seguinte. Essas despesas são conhecidas como Restos a Pagar.

A escolha de qualquer um desses parâmetros ou mesmo de outros relacionados com a execução da despesa deve ser feita de acordo com a natureza da análise.

Em estudos anteriores, a Análise da Seguridade Social utilizava os valores LIQUIDADOS para especificar as despesas da Seguridade Social. Para algumas modalidades de despesas, como pagamento de benefícios, com maior regularidade e distribuição equitativa ao longo do exercício, há pequenas variações entre um e outro tipo de valor. Para os benefícios previdenciários utiliza-se um tipo diferenciado, o valor PAGO, conforme registrado no fluxo de caixa do INSS.

Mas, a escolha do tipo de valor faz diferença quando estamos diante de obras e instalações de maior vulto. Uma despesa relativa a melhoria sanitária domiciliar normalmente pode ser concluída no mesmo exercício, diferentemente de uma obra de saneamento, como a construção de estação de tratamento de esgoto. O tempo de construção de uma unidade hospitalar, de um posto de atendimento do INSS, ou de um centro para atenção especializada no âmbito da Assistência Social também ultrapassa o exercício.

Doravante, a Análise da Seguridade social utilizará para as despesas os valores Empenhados. Essa também foi a opção do Legislador ao estabelecer medidas para a aferição dos gastos mínimos que o setor público deve realizar, por exemplo, na Saúde ou na Educação⁹⁸.

8.3. AS DIVERSAS CLASSIFICAÇÕES DE DESPESAS UTILIZADAS NA ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL

A Análise da Seguridade Social agrupa e apresenta as diversas despesas da Seguridade na seguinte classificação:

- Benefícios previdenciários do RGPS;
- Benefícios assistenciais;
- Bolsa família e outras transferências de renda;
- Benefícios de legislação especial;
- Saúde – ações e programas do Ministério da Saúde;
- Assistência Social – ações e programas do Ministério correspondente;
- Previdência Social – ações e programas do Ministério correspondente;
- Outras ações da Seguridade Social;
- Benefícios do FAT;
- Outras ações do FAT.

A seguir são apresentados detalhadamente os critérios de enquadramento das despesas nos diversos grupos, a justificativa e alguns exemplos do resultado dessa metodologia.

Estão classificados em Benefícios Previdenciários exclusivamente os gastos com os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. São excluídos, portanto, as despesas dos regimes previdenciários próprios de servidores e militares. Constitucionalmente, dentro do Capítulo da Seguridade Social, há apenas o Regime Geral de Previdência Social (art. 201).

Na Análise da Seguridade Social, esses dados estão separados em benefícios urbanos, rurais, os relativos a pagamentos judiciais (precatórios e requisições de pequeno valor) e à compensação previdenciária – valores relativos aos acertos entre os diversos regimes previdenciários relativos à contagem recíproca dos tempos de contribuição do segurado.

⁹⁸ A Lei Complementar n.º 141, de 2012, ao determinar a aferição dos gastos mínimos em saúde toma como referência os valores “empenhados” e não apenas os “liquidados”.

Os números apresentados são apurados pelas informações da execução orçamentária, como ocorre nos demais itens de despesa, todavia são utilizados os dados divulgados pela Previdência Social correspondentes ao seu fluxo de caixa. Esse procedimento permite apurar informações compatíveis com as divulgadas mensalmente pela Previdência Social, pelo Tesouro Nacional e pelo Banco Central.

A diferenciação entre os benefícios entregues a segurados urbanos e rurais é meramente acadêmica, já que ambos têm a mesma natureza previdenciária, substitutivos da renda do trabalho. Compõem o mesmo regime geral; são financiados pela mesma pluralidade de fontes e integram o mesmo regime de repartição, com a solidariedade entre cidade e campo. Assim, não é correto dizer que os benefícios rurais têm natureza assistencial. Por um elemento de justiça, há formas contributivas diferenciadas para atender à capacidade econômica e à renda dos diversos tipos de segurados – inclusive pelo princípio de equidade na forma de participação de custeio. Essa separação entre urbanos e rurais permite ainda ponderar o efeito das múltiplas renúncias, isenções e imunidades tributárias, que afetam diretamente as receitas previdenciárias.

Separar os pagamentos relativos às ações judiciais é importante, pois os valores aí consignados incluem parcelas referentes a atrasados, ou seja, não necessariamente correspondem ao respectivo exercício. Sem a separação desses pagamentos, a análise das contas previdenciárias fica muito prejudicada. Primeiro porque pagamentos judiciais envolvem ao mesmo tempo benefícios urbanos e rurais, sendo injusto creditá-los somente aos trabalhadores urbanos, como fazem alguns estudos; segundo porque facilita a análise do regime quando tomamos tão somente as receitas e as despesas relativas ao mesmo exercício.

É importante ressaltar que não constam as despesas relativas aos benefícios previdenciários de servidores e militares, porque não se enquadram no conceito do regime geral, mas derivam de um encargo patronal do setor público. Atendem a segmentos específicos, têm requisitos, exigências, contribuições e critérios diferenciados. A mistura dessas despesas com as do RGPS, como é frequentemente feita pela grande imprensa sempre que se quer “propagandar” ou alarmar a necessidades de reformas, não se presta ao entendimento dos problemas. Enfim, até mesmo a avaliação dos diversos regimes próprios precisa separar os gastos com servidores, membros dos Poderes e Militares.

As despesas dos regimes próprios vêm sendo pagas com recursos das contribuições sociais. Haveria até amparo legal para fazê-lo, mas somente se a situação fosse diversa.

Quando foi promulgada, a Lei n.º 8.212, de 1991, estabelecia uma previsão de utilização decrescente das receitas de contribuições sociais no pagamento dos encargos previdenciários dos regimes próprios. A partir de 1995, esses pagamentos deveriam ser integralmente realizados com recursos do Orçamento Fiscal e as contribuições sociais reservadas para as ações típicas da Seguridade Social. Entretanto, em 1995 foi alterado o art. 17 dessa Lei para admitir a hipótese do uso quase irrestrito de contribuições sociais para fazer frentes às despesas de servidores e militares.

A única ressalva prevista hoje é “desde que estejam satisfeitas todas as obrigações com a saúde e a assistência social”. Foi desnecessário incluir a Previdência Social, porque o governo já é obrigado a cobrir qualquer insuficiência de recursos da Seguridade para o pagamento dos benefícios previdenciários e os de natureza continuada (LOAS e RMV).

Diante de tantas carências não atendidas no âmbito das ações da Seguridade Social, como é notório no caso da Saúde, por exemplo, ao utilizar recursos de contribuições sociais para pagamento dessas despesas com os regimes próprios, o governo afronta o texto legal, desconhecendo as restrições ali contidas.

Vale ressaltar que o uso das contribuições sociais para o pagamento dos benefícios de servidores e militares também significa que o governo reconhece a condição superavitária do Orçamento da Seguridade Social pois, caso fosse diferente, não poderia fazê-lo. Mas, ao contrário, apesar de remanejar os recursos das contribuições para o pagamento das despesas dos regimes próprios, o discurso comumente repetido é o da existência de deficit da Seguridade Social.

Outra questão importante a se depreender do texto legal é a diferenciação imposta às despesas relativas aos regimes próprios, de todas as demais despesas da Seguridade Social. Isto significa o reconhecimento por parte do legislador de que o EPU não se enquadra dentre as despesas típicas da Seguridade Social. Pode até haver o uso de contribuições sociais para o seu custeio, mas dessa utilização não pode resultar prejuízos para as ações essenciais, como ocorre hoje.

Em resumo, embora seja prevista a possibilidade de uso de recursos da Seguridade Social na cobertura das despesas dos regimes próprios, duas ressalvas precisam ser feitas:

- o uso é irregular, porque há demandas da Seguridade Social que não estão plenamente atendidas, há carências e precariedades a serem enfrentadas, faltam muitos recursos para a saúde e a assistência social poderia ser ampliada, a fim de promover uma melhor distribuição de renda. A utilização dos recursos com regimes próprios não pode ser feita em detrimento das prioridades da própria Seguridade;

- os governos incluem, indistintamente, as despesas com esses regimes, utilizando recursos da Seguridade no seu financiamento, para mascarar e reverter o aspecto superavitário do OSS. Ao concluir ser ele “deficitário”, apontam para a necessidade de cortes nos programas, ações e serviços da Seguridade e disseminam, cada vez mais, a importância de reformas na Previdência Social.

Em Benefícios Assistenciais, estão os benefícios derivados da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Renda Mensal Vitalícia – RMV (benefício em extinção).

Na rubrica Bolsa Família e outras transferências de renda, estão as despesas com os benefícios de natureza assistencial, em todas as suas modalidades, desde que de responsabilidade dos órgãos da Seguridade Social. Isto exclui outros benefícios, como por exemplo os do seguro safra.

Na Saúde, as programações assistenciais foram custeadas com recursos do Fundo da Pobreza, mas eram também computadas para a verificação do cumprimento da EC nº 29 – a mesma despesa era utilizada para atender a dois preceitos constitucionais distintos, para burlar a aplicação mínima de recursos em ações de saúde. Somente a partir do Orçamento de 2007, depois de inúmeras pressões da sociedade e do Congresso Nacional, essas despesas foram transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social, onde estão devidamente classificadas.

Nos Benefícios de Legislação Especial estão os instituídos por leis específicas. Embora sejam pagos pelo INSS, atendem à natureza indenizatória ou meritória, como no caso do acidente da base espacial de Alcântara e da Hemodiálise de Caruaru, dos anistiados, dos atingidos pelo problema do Césio 137 em Goiânia, das vítimas da Talidomida, das reclusões compulsórias da hanseníase etc. Esses benefícios têm o Tesouro Nacional como fonte de financiamento e, por essa razão, para fins de apuração do resultado da Seguridade Social, contabiliza-se um repasse do Orçamento Fiscal correspondente a tais despesas.

Nas “Ações de Saúde: pessoal ativo e demais despesas do MS” estão classificadas as diversas despesas com ações e serviços públicos de saúde, prestados pelo Ministério da Saúde, e ainda as despesas operacionais do Ministério, inclusive com o pagamento de servidores ativos. Essa classificação é importante porque atende

às determinações da EC nº 29, permitindo assim que seja verificado o cumprimento de seus mandamentos. Todas as exclusões determinadas pela LC 141, de 2012, foram feitas, como por exemplo, despesas de natureza assistencial, com juros e encargos da dívida, entre outras.

Na “Previdência Social: pessoal ativo e demais despesas do MDS” estão despesas com os diversos programas e ações da Previdência Social e as operacionais do Ministério da Previdência Social, inclusive o pagamento de pessoal ativo. São excluídos os pagamentos de benefícios, que se encontram em outra classificação.

Na “Assistência Social: pessoal e outras despesas do MDS” estão as despesas com os diversos programas e ações da assistência social, que não se constituem em benefícios assistenciais de natureza continuada ou de transferência de renda. Estão também incluídas as despesas operacionais do Ministério de Desenvolvimento Social. Tal como ocorre na Saúde, nessa classificação se misturam despesas operacionais com as relativas aos programas finalísticos do Ministério, excetuadas as dos benefícios.

Nas “Outras ações da Seguridade Social” estão despesas da Seguridade Social que não são executadas nos órgãos próprios da Seguridade Social, já que a lei do Plano Plurianual - PPA faz previsão de ações da Seguridade Social em Ministérios como Justiça, Educação, Reforma Agrária, Integração (Defesa Civil). Dentre elas, a mais significativa sempre foi a merenda escolar, que nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação deve ser financiada pela Seguridade Social, dada a sua natureza assistencial. Há ainda ações de saneamento, no Ministério das Cidades, despesas com os hospitais universitários, no âmbito do MEC etc.

Em “Benefícios do FAT” e “Outras ações do FAT” estão despesas cobertas diretamente com os recursos do PIS/PASEP (o seguro desemprego em todas as suas modalidades e o abono salarial) e outras despesas do FAT.

A Análise da Seguridade Social exclui das despesas da Seguridade Social, além dos Encargos Previdenciários da União, relativos aos regimes próprios, os encargos da dívida e as despesas com “assistência ao servidor”, que nas diversas leis orçamentárias vêm sendo classificadas como da Seguridade. Essas despesas correspondem a auxílios creche, alimentação, moradia, transporte etc. Em hipótese alguma são despesas de assistência social, porque, mesmo quando se destinam aos servidores de baixa renda, elas não são deferidas pelo critério universal da necessidade, mas pela relação patronal.

No entanto, quando essas ações de “assistência ao servidor” são relativas aos órgãos e entidades da Saúde, da Previdência ou do Desenvolvimento Social, são computadas como uma despesa operacional dos respectivos órgãos e, portanto, incluídas nas contas da Seguridade Social.

Da mesma forma, as despesas com Saúde dos militares, em trabalhos anteriores, chegaram a ser classificadas como “Outras ações da Seguridade Social”. No entanto, sua exclusão é justificada pelo fato de não estarem vinculadas ao SUS. O custeio das unidades de saúde das Forças Armadas não é mais considerado em nossos estudos como despesa da Seguridade. Essa exclusão também atende às discussões havidas no Congresso sobre o que podem e o que não podem ser consideradas como ações de saúde, para fins do uso dos recursos da saúde. Se essas despesas com a prestação de serviços não universais, com o corpo de funcionários, não podem ser consideradas como gasto em saúde, também não podem compor as despesas da seguridade social.

ANEXO DE DADOS

ANEXO I – RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2005 A 2018

| RECEITAS REALIZADAS | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | | | | | | | | |
|--|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. Receita de contribuições sociais | 277.046 | 298.471 | 340.380 | 359.895 | 375.952 | 441.341 | 508.186 | 578.628 | 644.488 | 680.373 | 663.333 | 689.587 | 753.476 | 791.550 |
| Receita Previdenciária ⁽¹⁾ | 108.434 | 123.520 | 140.512 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 245.892 | 288.116 | 327.180 | 364.452 | 354.833 | 358.137 | 374.795 | 391.182 |
| Arrecadação Previdenciária | 108.434 | 123.520 | 140.512 | 163.355 | 182.009 | 211.968 | 245.892 | 282.835 | 317.163 | 350.978 | 352.553 | 358.137 | 374.785 | 391.182 |
| 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 | 381.282 |
| 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 |
| Compensações não repassadas ⁽²⁾ | | | | | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 | nd | nd | nd |
| Cofins | 89.598 | 90.340 | 101.835 | 120.094 | 116.760 | 140.024 | 159.625 | 181.555 | 199.410 | 195.914 | 200.924 | 204.679 | 235.759 | 251.466 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.644 | 42.502 | 43.592 | 45.754 | 57.582 | 57.316 | 62.545 | 63.197 | 59.665 | 68.143 | 75.651 | 78.549 |
| PIS/Pasep | 22.083 | 23.815 | 26.116 | 30.890 | 31.094 | 40.446 | 41.673 | 47.876 | 51.298 | 52.041 | 42.488 | 54.028 | 62.376 | 66.180 |
| 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 | 4.173 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 11.220 | 11.351 | 12.229 | 13.354 | 13.941 | 14.608 | 16.577 | 19.875 | 14.398 | 19.048 | 20.853 | 27.611 | 24.904 | 26.707 |
| Recursos Próprios do MDS | 97 | 110 | 64 | 161 | 217 | 374 | 163 | 173 | 340 | 327 | 220 | 231 | 222 | 159 |
| Recursos Próprios da Previdência Social | 268 | 300 | 382 | 467 | 103 | 68 | 362 | 360 | 318 | 341 | 502 | 1.202 | 1.615 | 3.322 |
| 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 | 4.317 | 3.805 | 3.240 |
| Recursos Próprios do FAT | 9.507 | 9.093 | 9.332 | 9.708 | 10.367 | 10.649 | 11.829 | 15.006 | 8.919 | 12.896 | 14.745 | 20.666 | 18.223 | 18.716 |
| Recursos Próprios dos HU | 106 | 124 | 117 | 106 | 66 | 80 | 104 | 116 | 192 | 220 | 301 | 147 | 106 | 179 |
| Parcela dos Royalties para a Saúde | | | | | | | | | | | | 11 | 30 | 91 |
| Recursos próprios da Seguridade | | | | | | | | | | | 79 | 86 | 130 | 63 |
| Taxas, multas e juros da Fiscalização | 260 | 265 | 300 | 324 | 385 | 447 | 521 | 500 | 520 | 553 | 670 | 950 | 773 | 937 |
| da Previdência Complementar | | | | | | 25 | 41 | 43 | 47 | 49 | 53 | 39 | 41 | 48 |
| da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar | 260 | 265 | 300 | 324 | 385 | 422 | 481 | 457 | 473 | 504 | 617 | 911 | 732 | 890 |
| 3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU ⁽⁴⁾ | 1.052 | 1.221 | 1.766 | 1.456 | 1.307 | 1.535 | 1.662 | 1.774 | 1.782 | 1.835 | 2.226 | 1.976 | 2.047 | 2.029 |
| Receitas da Seguridade Social | 289.318 | 311.043 | 354.376 | 374.705 | 391.200 | 457.484 | 526.425 | 600.277 | 660.669 | 701.256 | 686.412 | 719.174 | 780.427 | 820.286 |

ANEXO II – DESPESAS E O SALDOS DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2005 A 2018

Valores correntes, em R\$ milhões

| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 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 |
| 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 |
| 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 |
| Compensação previdenciária ⁽⁵⁾ | | | | | 1.027 | 1.325 | 1.387 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | 2.339 | 2.307 | 2.924 |
| 2. Benefícios assistenciais ⁽⁶⁾ | 9.335 | 11.571 | 13.468 | 15.641 | 18.712 | 22.234 | 25.116 | 30.324 | 33.869 | 37.597 | 41.798 | 47.970 | 53.148 | 55.160 |
| 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 |
| 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 |
| 3. Boleia 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 |
| 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 |
| 5. Saúde: despesas do MS ⁽⁷⁾ | 34.517 | 40.041 | 45.124 | 49.443 | 57.329 | 61.193 | 71.113 | 78.897 | 84.175 | 92.943 | 100.837 | 107.117 | 116.366 | 119.695 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS ⁽⁷⁾ | 1.716 | 2.183 | 2.301 | 2.599 | 2.745 | 3.992 | 4.031 | 5.657 | 6.225 | 7.015 | 5.388 | 5.318 | 9.813 | 10.472 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS ⁽⁷⁾ | 3.404 | 4.088 | 4.326 | 4.291 | 5.692 | 5.759 | 5.995 | 6.392 | 6.565 | 6.952 | 7.306 | 7.702 | 2.503 | 2.339 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 2.290 | 2.818 | 4.404 | 3.922 | 7.244 | 7.584 | 7.875 | 10.316 | 11.871 | 10.859 | 11.547 | 11.894 | 13.498 | 14.506 |
| 9. Benefícios FAT | 11.378 | 14.910 | 17.957 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 34.173 | 39.950 | 46.561 | 51.833 | 48.180 | 55.704 | 54.236 | 53.627 |
| 10. Outras ações do FAT | 543 | 677 | 680 | 722 | 592 | 551 | 565 | 541 | 505 | 522 | 506 | 551 | 561 | 542 |
| | 217.015 | 250.886 | 284.262 | 308.935 | 357.510 | 400.404 | 448.735 | 510.964 | 572.560 | 629.918 | 680.796 | 773.595 | 837.190 | 874.174 |
| Resultado da Seguridade Social | 72.303 | 60.148 | 70.114 | 65.770 | 33.690 | 57.080 | 77.689 | 89.293 | 88.109 | 71.338 | 5.616 | -54.421 | -56.764 | -53.889 |
| Resultado da Seguridade Social, média de 2005 a 2018 | 37.577 | | | | | | | | | | | | | |

ANEXO III – RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL E A PARCELA DESVIADA PELA DRU, DE 2005 A 2018

valores constantes (NPC-dez/2018), R\$ milhões

| Classificação | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Diferença 2016-2014 | Diferença 2018-2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|---------------------|
| Soma de contribuições sociais | 558.285 | 582.023 | 649.135 | 644.160 | 641.469 | 716.043 | 773.789 | 824.850 | 858.923 | 852.807 | 776.367 | 740.579 | 785.319 | 802.135 | -112.228 | -50.672 |
| Contrib previdenciária RGPS | 211.525 | 233.445 | 266.694 | 291.119 | 310.014 | 343.165 | 373.357 | 397.075 | 413.879 | 428.933 | 410.402 | 384.276 | 390.597 | 396.171 | -44.658 | -32.763 |
| Contrib não repassada (desoneração folha) | - | - | - | - | - | - | - | 7.152 | 13.567 | 18.250 | 3.089 | nd | nd | nd | | |
| Soma contribuição previdenciária RGPS | 211.525 | 233.445 | 266.694 | 291.119 | 310.014 | 343.165 | 373.357 | 404.227 | 427.446 | 447.184 | 413.491 | 384.276 | 390.597 | 396.171 | -62.908 | -51.013 |
| COFINS | 184.206 | 179.983 | 194.833 | 215.636 | 199.429 | 227.644 | 243.558 | 262.668 | 270.970 | 251.352 | 236.014 | 219.846 | 245.668 | 254.837 | -31.506 | 3.485 |
| CSLL | 59.893 | 63.728 | 69.606 | 1.853 | | | | | | | | | | | | |
| PIS/Pasep | 53.998 | 54.361 | 64.408 | 76.415 | 74.635 | 74.528 | 88.065 | 83.216 | 85.232 | 81.360 | 70.587 | 73.464 | 78.934 | 79.798 | -7.896 | -1.561 |
| Conc Prognósticos | 45.416 | 47.449 | 49.973 | 55.463 | 53.124 | 65.582 | 63.596 | 69.287 | 69.752 | 66.787 | 49.921 | 58.049 | 65.005 | 67.085 | -8.738 | 299 |
| | 3.246 | 3.056 | 3.620 | 3.674 | 4.267 | 5.123 | 5.213 | 5.452 | 5.523 | 6.125 | 6.354 | 4.945 | 5.115 | 4.244 | -1.180 | -1.881 |
| Soma de Recursos Próprios da Seguridade | 23.120 | 22.641 | 23.414 | 24.482 | 24.302 | 24.317 | 25.882 | 29.373 | 21.495 | 25.053 | 25.132 | 29.744 | 25.984 | 25.742 | 4.691 | 688 |
| Recursos Próprios do FAT | 19.600 | 18.149 | 17.871 | 17.927 | 18.205 | 17.908 | 18.698 | 22.393 | 12.831 | 17.298 | 18.177 | 22.341 | 19.055 | 18.980 | 5.043 | 1.682 |
| Recursos Próprios do MDS | 200 | 218 | 123 | 291 | 373 | 613 | 248 | 251 | 466 | 421 | 256 | 247 | 231 | 161 | -174 | -260 |
| Recursos Próprios da Previdência Social | 549 | 597 | 732 | 838 | 176 | 111 | 547 | 524 | 1.770 | 437 | 587 | 1.289 | 1.683 | 2.021 | 852 | 1.584 |
| Recursos Próprios do MS | 2.028 | 2.912 | 3.905 | 4.668 | 4.805 | 4.878 | 5.504 | 5.405 | 5.611 | 6.071 | 5.127 | 4.660 | 3.972 | 3.292 | -1.411 | -2.779 |
| Recursos Próprios Seguridade | | | | | | | | | | | 92 | 92 | 136 | 64 | 92 | 64 |
| Royalties Saúde | | | | | | | | | | | | 12 | 31 | 91 | 12 | 91 |
| Serviços hospitalares dos HU | 209 | 238 | 211 | 178 | 86 | 81 | 88 | 76 | 111 | 115 | 111 | 80 | 70 | 182 | -35 | 67 |
| Taxas, juros e multas da Fiscalização da Previdência Complementar | | | | | | 41 | 63 | 63 | 65 | 64 | 63 | 42 | 43 | 49 | -22 | -16 |
| Taxas, juros e multas da Fiscalização do MS | 533 | 527 | 573 | 581 | 658 | 685 | 733 | 661 | 642 | 646 | 718 | 981 | 763 | 901 | 334 | 255 |
| Total de receitas da Seguridade Social | 581.405 | 604.664 | 672.550 | 668.642 | 665.771 | 740.359 | 799.671 | 854.223 | 880.418 | 877.860 | 801.499 | 770.323 | 811.303 | 827.877 | -107.537 | -49.984 |
| Dru em valores constantes | 69.352 | 69.716 | 76.488 | 70.608 | 66.291 | 74.575 | 80.086 | 84.125 | 86.295 | 81.125 | 72.575 | 107.198 | 118.659 | 122.074 | | |

ANEXO IV – RECEITAS E RENÚNCIAS DO DO RGPS, DE 2005 A 2018

Valores correntes, R\$ milhões

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Diferença 2016 - 2014 | Diferença 2018 - 2014 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-----------------------|-----------------------|
| Receitas | 128.887 | 143.439 | 164.129 | 179.177 | 199.025 | 229.906 | 266.325 | 309.894 | 349.648 | 386.826 | 393.841 | 401.253 | 418.826 | 437.470 | -112.228 | -50.672 |
| Receitas do subsetor urbano, com renúncias | 117.875 | 129.425 | 147.985 | 171.363 | 191.903 | 222.407 | 257.682 | 300.238 | 339.008 | 375.518 | 380.819 | 387.293 | 403.992 | 420.630 | -44.658 | -32.763 |
| Arrecadação subsistema urbano com compensação integral da desoneração da folha (I+D) | 105.086 | 119.715 | 136.167 | 158.383 | 177.445 | 207.154 | 240.536 | 277.072 | 311.007 | 344.307 | 345.471 | 350.217 | 365.485 | 381.262 | | |
| 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 | -62.908 | -51.013 |
| Arrecadação Líquida Urbana (a) | 105.086 | 119.715 | 136.167 | 158.383 | 177.444 | 207.153 | 240.534 | 269.989 | 291.967 | 312.775 | 317.742 | 332.622 | 351.584 | 367.727 | -31.506 | 3.485 |
| Compensações previdenciárias (b) | | | | | 1 | 1 | 2 | 13 | 3 | 6 | 42 | 1 | 0 | 0 | | |
| Compensação pela Desoneração da folha (c) | | | | | | | | 1.790 | 9.020 | 18.052 | 25.407 | 17.593 | 13.901 | 13.535 | -7.896 | -1.561 |
| Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d) | | | | | | | | 5.281 | 10.017 | 13.474 | 2.281 | nd | nd | nd | -8.738 | 299 |
| Renúncias fiscais, exceto desoneração da folha | 12.789 | 9.710 | 11.818 | 12.980 | 14.458 | 15.253 | 17.146 | 23.166 | 28.000 | 31.210 | 35.347 | 37.076 | 38.507 | 39.368 | -1.180 | -1.881 |
| Simples | | 5.110 | 6.880 | 7.965 | 8.723 | 8.809 | 9.737 | 14.441 | 18.267 | 19.535 | 22.495 | 23.282 | 24.181 | 25.829 | 4.691 | 688 |
| Filantropias | | 4.314 | 4.410 | 4.984 | 5.703 | 6.368 | 7.109 | 8.099 | 8.720 | 10.428 | 11.170 | 11.562 | 12.008 | 11.125 | 5.043 | 1.682 |
| Microempreendedor individual | | | | | | | 200 | 501 | 786 | 991 | 1.404 | 1.676 | 2.061 | 2.180 | -174 | -260 |
| Outros | | 286 | 528 | 31 | 32 | 75 | 100 | 125 | 227 | 256 | 278 | 556 | 2.58 | 235 | 852 | 1.584 |
| Receitas do Subsetor rural | 11.011 | 14.014 | 16.145 | 7.815 | 7.121 | 7.500 | 8.643 | 9.645 | 10.640 | 11.309 | 13.022 | 13.960 | 14.834 | 16.840 | -1.411 | -2.779 |
| 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 | 92 | 64 |
| CPMF | 7.663 | 8.420 | 9.574 | 264 | | | | | | | | | | | 12 | 91 |
| Renúncias fiscais | 0 | 1.789 | 2.225 | 2.578 | 2.557 | 2.685 | 3.287 | 3.882 | 4.484 | 4.638 | 5.941 | 6.040 | 5.534 | 6.920 | -35 | 67 |
| Exportação da produção rural | | 1.769 | 2.225 | 2.578 | 2.557 | 2.685 | 2.641 | 3.882 | 4.484 | 4.638 | 5.941 | 6.040 | 5.534 | 6.920 | -22 | -16 |

ANEXO V – DESPESAS E SALDOS DO RGPS, DE 2005 A 2018

| Despesas | Valores correntes, R\$ milhões | | | | | | | | | | | | | |
|---|--------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|
| | 146.010 | 165.585 | 185.294 | 199.552 | 224.876 | 254.859 | 281.438 | 316.589 | 357.003 | 394.201 | 436.087 | 507.871 | 557.235 | 586.379 |
| 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 |
| 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 |
| Passivo judicial urbano | | | | | 5.203 | 5.591 | 5.612 | 5.245 | 5.679 | 7.141 | 7.332 | 8.945 | 10.409 | 11.902 |
| 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 |
| 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 |
| Passivo judicial rural | | | | | 1.304 | 1.638 | 1.600 | 1.546 | 1.729 | 2.210 | 2.287 | 2.652 | 2.860 | 3.217 |
| Compensações previdenciárias | | | | | 1.027 | 1.325 | 1.387 | 1.500 | 1.996 | 1.958 | 1.753 | 2.339 | 2.307 | 2.924 |
| Despesas judiciais indistintas, já incluídas nos benefícios | 4.088 | 3.987 | 5.132 | 5.459 | | | | | | | | | | |
| Saldos | | | | | | | | | | | | | | |
| Saldo previdenciário urbano | -751 | -3.791 | -626 | 11.711 | 17.099 | 24.962 | 39.066 | 56.285 | 64.355 | 71.977 | 44.525 | -6.929 | -30.895 | -39.097 |
| Saldo urbano sem passivo judicial | -751 | -3.791 | -626 | 11.711 | 22.301 | 30.554 | 44.678 | 61.530 | 70.034 | 79.118 | 51.858 | 2.016 | -20.487 | -27.194 |
| 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 |
| 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 |
| 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 |
| 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 |
| Saldo previdenciário | -17.124 | -22.146 | -21.164 | -20.385 | -26.878 | -26.278 | -16.500 | -8.206 | -9.352 | -9.333 | -44.000 | -108.958 | -140.716 | -151.833 |
| Saldo sem passivo judicial | -13.035 | -18.160 | -16.032 | -14.926 | -20.372 | -19.048 | -9.288 | -1.416 | -1.944 | 18 | -34.381 | -97.361 | -127.447 | -136.714 |
| 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 |
| Saldo sem passivo e sem renúncias | -33.488 | -38.079 | -39.650 | -30.748 | -36.361 | -35.661 | -28.334 | -26.964 | -32.432 | -33.872 | -73.916 | -138.137 | -169.181 | -180.078 |

ANEXO VI – RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS E EM COFINS, DE 2005 A 2018

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 |
| Contribuição para a Previdência Social | 12.789 | 12.290 | 14.044 | 15.558 | 17.016 | 17.938 | 20.438 | 30.864 | 44.769 | 57.956 | 65.068 | 60.549 | 62.542 | 64.815 | |
| Simples Nacional | | 6.143 | 6.880 | 7.965 | 8.723 | 8.809 | 9.737 | 14.441 | 18.267 | 19.535 | 22.495 | 25.669 | 26.374 | 27.528 | |
| Desoneração da Folha de Salários | | | | 31 | 32 | 75 | 100 | 3.616 | 12.284 | 22.107 | 25.199 | 14.547 | 13.704 | 12.105 | 10.155 |
| Entidades Filantrópicas | | 3.832 | 4.410 | 4.984 | 5.703 | 6.368 | 7.109 | 8.099 | 8.720 | 10.428 | 9.755 | 10.236 | 12.348 | 12.687 | 13.242 |
| 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 | 6.568 | 7.500 | 7.772 |
| Funfural | | | | | | | | | - | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.104 | 3.223 |
| MEI - Microempreendedor Individual | | | | | | 200 | 501 | 786 | 991 | 1.404 | 1.676 | 2.061 | 2.562 | 2.674 | |
| Outras | | 462 | 528 | 0 | 0 | 6 | 125 | 227 | 256 | 274 | 286 | 209 | 211 | 220 | |
| % 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 | 16,0 | nd |
| COFINS | 5.411 | 18.431 | 22.886 | 24.641 | 26.359 | 31.272 | 34.909 | 42.951 | 54.767 | 60.433 | 62.387 | 57.815 | 61.198 | 65.421 | 68.889 |
| 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 | 12.431 | 13.030 | 13.800 |
| Álcool | | | | | | | | | 614 | 1.126 | 1.205 | 1.066 | 0 | 0 | 0 |
| Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistidos | | | | | | | | 88 | 161 | 182 | 405 | 538 | 563 | 590 | 625 |
| Embarcações e Aeronaves | 35 | 121 | 121 | 361 | 318 | 318 | 419 | 444 | 649 | 693 | 729 | 790 | 780 | 818 | 866 |
| Entidades Filantrópicas | 1.287 | 2.587 | 2.648 | 2.908 | 3.066 | 3.489 | 3.693 | 4.471 | 4.741 | 5.066 | 5.328 | 5.948 | 6.219 | 6.519 | 6.904 |
| Gás Natural Liquefeito | | | | | | 43 | 62 | 558 | 741 | 487 | 122 | 130 | 249 | 177 | |
| Inclusão digital | | | 826 | 1.125 | 1.037 | 1.063 | 1.598 | 2.460 | 4.790 | 4.866 | 4.114 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Livros | | 131 | 152 | 177 | 190 | 227 | 260 | 274 | 206 | 220 | 526 | 723 | 845 | 886 | 938 |
| Medicamentos | 1.153 | 2.892 | 1.747 | 1.901 | 2.205 | 2.346 | 2.389 | 2.896 | 2.882 | 3.734 | 3.898 | 5.817 | 9.230 | 9.676 | 10.247 |
| Minha casa Minha Vida | | | | | 5 | 126 | 190 | 244 | 236 | 279 | 228 | 168 | 118 | 123 | 0 |
| Petroquímica | 485 | 259 | 294 | 347 | 226 | 288 | 348 | 448 | 959 | 1.055 | 703 | 480 | 325 | 447 | 295 |
| Prorrogação Cumulati. Construção Civil | | 458 | 1.003 | 281 | 373 | 442 | | | | | | | | | |
| Produtos Químicos e Farmacêuticos | | 433 | 624 | 648 | 643 | 634 | 560 | 562 | 712 | 429 | 1.565 | 2.033 | 1.941 | 2.606 | 2.760 |
| ProUni | | 56 | 114 | 162 | 198 | 206 | 217 | 289 | 326 | 348 | 366 | 559 | 596 | 625 | 662 |
| REIDI | | | | 47 | 496 | 1.001 | 1.117 | 1.731 | 1.825 | 1.950 | 2.051 | 1.005 | 1.167 | 1.224 | 1.296 |
| REPENEC | | | | | | | 93 | 317 | 150 | 274 | 288 | 10 | 0 | 0 | 0 |
| Reporto | | 12 | 22 | 55 | 22 | 59 | 74 | 88 | 120 | 110 | 134 | 136 | 143 | 150 | 159 |
| Simples Nacional | 2.215 | 5.499 | 6.739 | 7.206 | 8.488 | 10.704 | 12.140 | 15.397 | 17.237 | 18.969 | 18.809 | 18.637 | 18.667 | 19.567 | 20.723 |
| Termoelétricidade | 235 | 46 | 54 | 60 | 54 | 102 | 72 | 162 | 301 | 458 | 541 | 361 | 399 | 430 | 357 |
| Transporte Coletivo | | | | | | | | | 610 | 1.155 | 1.268 | 436 | 461 | 483 | 512 |
| 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 | 5.881 | 6.715 | 7.106 |
| Outras | 0 | 611 | 360 | 224 | 282 | 346 | 801 | 559 | 633 | 1.430 | 1.167 | 1.565 | 1.303 | 1.284 | 1.465 |
| % Renúncias em relação à arrecadação | 6,0 | 20,4 | 22,2 | 20,5 | 22,6 | 22,3 | 21,9 | 23,7 | 27,5 | 30,8 | 31,1 | 28,2 | 26,0 | 26,0 | nd |

ANEXO VII – RENÚNCIAS EM CSLL E NA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS, DE 2005 A 2018

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 |
| CSLL | | 2.022 | 3.499 | 3.905 | 4.332 | 5.038 | 6.137 | 6.687 | 8.186 | 9.046 | 9.857 | 9.070 | 9.668 | 9.716 | 10.183 | 11.141 |
| Simples Nacional | | 792 | 2.057 | 2.507 | 2.570 | 3.185 | 4.013 | 4.521 | 5.717 | 6.389 | 7.005 | 6.710 | 6.554 | 6.523 | 6.837 | 7.241 |
| Entidades Filantrópicas | | 1.154 | 1.313 | 1.080 | 1.260 | 1.104 | 1.256 | 1.329 | 1.610 | 1.707 | 1.824 | 1.163 | 1.933 | 2.021 | 2.118 | 2.243 |
| Inovação Tecnológica | | 36 | 59 | 224 | 402 | 357 | 453 | 373 | 391 | 433 | 463 | 487 | 356 | 373 | 391 | 414 |
| Previdência Privada Fechada | | | | | 274 | 236 | 248 | 248 | 219 | 193 | 206 | 216 | 228 | 238 | 249 | 264 |
| PROUNI | | | 37 | 53 | 61 | 91 | 84 | 75 | 98 | 174 | 186 | 346 | 407 | 426 | 446 | 473 |
| Rota 2020 | | | | | | | | | | | | | | | | 406 |
| Outras | | 40 | 32 | 41 | 40 | 27 | 95 | 140 | 153 | 151 | 174 | 147 | 190 | 136 | 141 | 100 |
| % Renúncias em relação à arrecadação | 7,7 | 12,8 | 11,6 | 10,2 | 11,6 | 13,4 | 11,6 | 14,3 | 14,5 | 15,6 | 15,2 | 14,2 | 12,8 | 13,0 | nd | |
| Contribuição Social para o PIS-PASEP | 1.317 | 3.748 | 4.551 | 4.916 | 5.122 | 6.067 | 6.817 | 8.413 | 10.870 | 12.010 | 12.363 | 11.301 | 11.961 | 12.639 | 13.338 | |
| Simples 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 | 4.362 | 4.620 | |
| Embarcações e Aeronaves | | | | | | | 91 | 93 | 132 | 141 | 149 | 172 | 169 | 178 | 188 | |
| Desoneração Cesta Básica | 827 | 1.173 | 1.308 | 1.308 | 1.291 | 1.281 | 1.401 | 1.674 | 2.497 | 2.669 | 2.809 | 2.581 | 2.699 | 2.829 | 2.996 | |
| Gás Natural Liquefeito | | | | | | | 9 | 60 | 121 | 161 | 106 | 27 | 28 | 54 | 38 | |
| Inclusão digital | | | | 244 | 225 | 231 | 347 | 534 | 1.040 | 1.057 | 893 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Medicamentos | 245 | 601 | 370 | 403 | 468 | 498 | 507 | 614 | 611 | 792 | 827 | 1.247 | 1.988 | 2.084 | 2.207 | |
| Petroquímica | | | | | | | 75 | 97 | 208 | 229 | 153 | 104 | 70 | 63 | 64 | |
| Produtos Químicos e Farmacêuticos | | 93 | 135 | 139 | 10 | 108 | 140 | 136 | 116 | 133 | 80 | 329 | 432 | 416 | 558 | 591 |
| REIDI | | | | | | | 242 | 376 | 393 | 420 | 442 | 218 | 253 | 266 | 281 | |
| Transporte Coletivo | | | | | | | | | 137 | 259 | 275 | 94 | 100 | 105 | 111 | |
| Zona Franca de Manaus | | 377 | 551 | 676 | 610 | 869 | 903 | 1.021 | 1.181 | 1.072 | 1.201 | 1.194 | 1.276 | 1.314 | 1.391 | |
| Outras | 197 | 396 | 642 | 366 | 366 | 448 | 430 | 387 | 567 | 904 | 987 | 1.075 | 801 | 827 | 850 | |
| % Renúncias em relação à arrecadação | 6,0 | 15,7 | 17,4 | 15,9 | 16,5 | 15,0 | 16,4 | 17,6 | 21,2 | 23,1 | 29,1 | 20,9 | 19,2 | 19,1 | nd | |
| Soma das renúncias nessas contribuições sociais | 21.539 | 37.968 | 45.086 | 49.446 | 53.535 | 61.413 | 68.852 | 90.213 | 119.452 | 140.256 | 148.887 | 135.335 | 143.425 | 150.785 | 158.183 | |
| % Renúncias em relação à arrecadação | 7,8 | 12,7 | 13,2 | 13,7 | 14,2 | 13,9 | 13,5 | 15,6 | 18,5 | 20,6 | 22,4 | 19,6 | 19,0 | 19,0 | 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 | 129.352 | 135.318 | 142.056 | 148.929 | |
| Total das renúncias | 31.288 | 77.687 | 102.673 | 114.755 | 116.098 | 117.135 | 152.441 | 181.747 | 223.310 | 257.223 | 269.994 | 264.687 | 278.743 | 292.841 | 307.113 | |
| % 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 | 51,1 | 51,5 | 51,5 | nd | |

ANEXO VIII – DETALHAMENTO DE RECEITAS DA COFINS, DA CSLL E DO PIS, DE 2005 A 2018

Valores correntes, em R\$ milhões

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| COFINS | 89.598 | 90.340 | 101.835 | 120.094 | 116.760 | 140.024 | 159.625 | 181.555 | 199.410 | 195.914 | 200.924 | 204.679 | 235.759 | 251.466 |
| 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 |
| 1.1 Principal - Parcelamento | 1.517 | 728 | 637 | 749 | 516 | 209 | 179 | 5.524 | 1.359 | 1.282 | 589 | | | 2.735 |
| 2. Juros e Multas | 1.084 | 719 | 550 | 716 | 673 | 918 | 899 | 931 | 923 | 866 | 919 | 2.477 | 12.861 | 5.000 |
| 2.1 Juros e Multas - Parcelamento | 1.206 | 290 | 83 | 107 | 70 | 28 | 24 | 274 | 100 | 103 | 53 | | | |
| 3. Dívida Ativa | 145 | 206 | 391 | 592 | 1.123 | 372 | 458 | 865 | 4.421 | 621 | 196 | 573 | 964 | 586 |
| 3.1 Dívida Ativa - Parcelamento | 178 | 96 | 153 | 149 | 93 | 28 | 26 | 4.539 | 693 | 643 | 335 | | | |
| 3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 290 | -147 | 22 | 22 | 14 | 4 | 4 | 192 | 45 | 42 | 24 | | | 405 |
| 3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas | 163 | 80 | 81 | 77 | 63 | 38 | 47 | 128 | 104 | 87 | 53 | 685 | 1.228 | 503 |
| CSLL | 26.232 | 27.266 | 33.643 | 42.504 | 43.591 | 45.753 | 57.582 | 57.317 | 62.546 | 63.197 | 59.665 | 68.143 | 75.651 | 78.549 |
| 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 |
| 1.1 Principal - Parcelamento | 278 | 106 | 113 | 137 | 84 | 38 | 35 | 1.836 | 686 | 598 | 364 | | | |
| 2. Juros e Multas | 746 | 497 | 265 | 478 | 429 | 381 | 437 | 443 | 593 | 486 | 465 | 1.196 | 4.466 | 2.498 |
| 2.1 Juros e Multas - Parcelamento | 269 | 47 | 19 | 25 | 15 | 6 | 6 | 116 | 75 | 65 | 24 | | | |
| 3. Dívida Ativa | 52 | 93 | 111 | 259 | 280 | 145 | 137 | 494 | 1.911 | 542 | 398 | 431 | 867 | 836 |
| 3.1 Dívida Ativa - Parcelamento | 48 | 22 | 36 | 32 | 21 | 8 | 7 | 539 | 129 | 152 | 53 | | | |
| 3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 98 | 26 | 5 | 5 | 3 | 1 | 1 | 52 | 15 | 17 | 5 | | | |
| 3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas | 70 | 34 | 24 | 41 | 34 | 12 | 29 | 65 | 47 | 48 | 24 | 187 | 498 | 301 |
| PIS/Pasep | 22.082 | 23.814 | 26.115 | 30.832 | 31.030 | 40.372 | 41.584 | 47.738 | 51.065 | 51.772 | 42.323 | 53.895 | 62.243 | 66.125 |
| 1. Principal | 21.015 | 23.067 | 25.639 | 30.178 | 30.327 | 39.967 | 41.115 | 44.596 | 49.383 | 50.830 | 41.819 | 53.895 | 62.243 | 64.649 |
| 1.1 Principal - Parcelamento | 281 | 321 | 140 | 149 | 112 | 41 | 38 | 1.756 | 342 | 301 | 135 | | | 301 |
| 2. Juros e Multas | 318 | 222 | 172 | 240 | 210 | 246 | 259 | 305 | 284 | 234 | 224 | | | 540 |
| 2.1 Juros e Multas - Parcelamento | 262 | 56 | 20 | 21 | 15 | 5 | 5 | 76 | 27 | 27 | 13 | | | 350 |
| 3. Dívida Ativa | 44 | 73 | 83 | 177 | 310 | 93 | 143 | 234 | 795 | 171 | 55 | | | 46 |
| 3.1 Dívida Ativa - Parcelamento | 42 | 33 | 39 | 39 | 27 | 9 | 7 | 705 | 183 | 177 | 63 | | | 98 |
| 3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc. | 70 | 16 | 6 | 6 | 4 | 1 | 1 | 33 | 19 | 0 | 0 | | | |
| 3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas | 50 | 26 | 16 | 22 | 25 | 10 | 16 | 33 | 32 | 32 | 14 | | | 141 |

ANEXO IX – RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM % DO PIB, DE 2005 A 2018

| RECEITAS REALIZADAS | % do PIB | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 1. Receita de contribuições sociais | 12,76 | 12,39 | 12,51 | 11,57 | 11,28 | 11,36 | 11,61 | 12,02 | 12,09 | 11,77 | 11,06 | 11,00 | 11,50 | 11,59 |
| Receita Previdenciária | Anexo VII | 5,13 | 5,17 | 5,25 | 5,46 | 5,45 | 5,62 | 5,98 | 6,14 | 6,31 | 5,92 | 5,71 | 5,72 | 5,73 |
| Cofins | 4,13 | 3,75 | 3,74 | 3,86 | 3,50 | 3,60 | 3,65 | 3,77 | 3,74 | 3,39 | 3,35 | 3,27 | 3,60 | 3,68 |
| CSLL | 1,21 | 1,13 | 1,24 | 1,37 | 1,31 | 1,18 | 1,32 | 1,19 | 1,17 | 1,09 | 1,00 | 1,09 | 1,15 | 1,15 |
| PIS/Pasep | 1,02 | 0,99 | 0,96 | 0,99 | 0,93 | 1,04 | 0,95 | 0,99 | 0,96 | 0,90 | 0,71 | 0,86 | 0,95 | 0,97 |
| Outras contribuições | 1,41 | 1,39 | 1,41 | 1,10 | 0,07 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,09 | 0,07 | 0,07 | 0,06 |
| 2. Receitas de entidades da Seguridade | 0,52 | 0,47 | 0,45 | 0,43 | 0,42 | 0,38 | 0,38 | 0,41 | 0,27 | 0,33 | 0,35 | 0,44 | 0,38 | 0,39 |
| 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 |
| Receitas da Seguridade Social | 13,33 | 12,91 | 13,03 | 12,05 | 11,74 | 11,77 | 12,03 | 12,47 | 12,39 | 12,13 | 11,45 | 11,48 | 11,91 | 12,01 |
| DESPESAS REALIZADAS | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 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 | 8,50 | 8,59 |
| 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 | 0,81 |
| 3. Bolsa-Família e outras Transferências | 0,31 | 0,32 | 0,33 | 0,34 | 0,36 | 0,35 | 0,38 | 0,43 | 0,45 | 0,45 | 0,45 | 0,44 | 0,42 | 0,43 |
| 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 |
| 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 | 1,78 | 1,75 |
| 6. Assistência social: despesas do MDS | 0,08 | 0,09 | 0,08 | 0,08 | 0,08 | 0,10 | 0,09 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,09 | 0,08 | 0,15 | 0,15 |
| 7. Previdência social: despesas do MPS | 0,16 | 0,17 | 0,16 | 0,14 | 0,17 | 0,15 | 0,14 | 0,13 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,12 | 0,04 | 0,03 |
| 8. Outras ações da seguridade social | 0,11 | 0,12 | 0,16 | 0,13 | 0,22 | 0,20 | 0,18 | 0,21 | 0,22 | 0,19 | 0,19 | 0,19 | 0,21 | 0,21 |
| 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 | 0,83 | 0,79 |
| 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 |
| Despesas da Seguridade Social | 10,00 | 10,41 | 10,45 | 9,93 | 10,73 | 10,30 | 10,25 | 10,61 | 10,74 | 10,90 | 11,35 | 12,34 | 12,77 | 12,80 |
| Resultado da Seguridade Social | 3,33 | 2,50 | 2,58 | 2,11 | 1,01 | 1,47 | 1,78 | 1,85 | 1,65 | 1,23 | 0,09 | -0,87 | -0,87 | -0,79 |
| 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 | 10,20 | 10,56 | 10,61 |

ANEXO X – DESVINCULAÇÃO E RECURSOS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL PELA DRU, DE 2005 A 2018

| | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 (1) | 2017 | 2018 |
| Cofins | 17.920 | 18.068 | 20.367 | 24.019 | 23.352 | 28.005 | 31.925 | 36.311 | 39.882 | 39.183 | 40.185 | 61.404 | 70.728 | 75.440 |
| CSLL | 5.246 | 5.453 | 6.729 | 8.500 | 8.718 | 9.151 | 11.516 | 11.463 | 12.509 | 12.639 | 11.933 | 20.443 | 22.695 | 23.565 |
| PIS/Pasep | 4.417 | 4.763 | 5.223 | 6.178 | 6.219 | 8.089 | 8.335 | 9.575 | 10.260 | 10.408 | 8.498 | 16.208 | 18.713 | 19.854 |
| Outras contribuições (2) | 4.914 | 5.359 | 6.123 | 568 | 500 | 630 | 683 | 753 | 811 | 954 | 1.085 | 920 | 981 | 835 |
| Taxas de órgãos da Seguridade (1) | | | | | | | | | | | | 285 | 232 | 281 |
| RECEITAS desvinculadas pela DRU | 32.496 | 33.643 | 38.442 | 39.266 | 38.789 | 45.874 | 52.459 | 58.102 | 63.462 | 63.184 | 61.700 | 99.260 | 113.349 | 119.974 |
| Valor médio subtraído da Seguridade Social (3) | 61.429 | | | | | | | | | | | | | |

ANEXO XI – TRABALHADORES REGISTRADOS, POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), POPULAÇÃO OCUPADA (PO); DESOCUPAÇÃO E SUBUTILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA, DE 1986 A 2018 E PERÍODOS SELECIONADOS

| | Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS) | | | PEA (PNAD) | PO (PNAD) | Desocupação | | Subutilização | |
|--------------------------------|--|---------------------------------|----------------------------|------------|-----------|-------------|------|---------------|------|
| | Total | Total, setor privado e estatais | % setor privado e estatais | | | peças | % | peças | % |
| 1986 | 22.164 | 17.529 | 79,1 | 56.816 | 55.436 | 1.380 | 2,4 | | |
| 1990 | 23.199 | 18.425 | 79,4 | 64.468 | 62.100 | 2.368 | 3,7 | | |
| 1993 | 23.165 | 19.026 | 82,1 | 70.965 | 66.570 | 4.396 | 6,2 | | |
| 1998 | 24.492 | 18.639 | 76,1 | 76.886 | 69.963 | 6.923 | 9,0 | | |
| 2002 | 28.684 | 21.686 | 75,6 | 85.598 | 77.793 | 7.805 | 9,1 | | |
| 2003 | 29.545 | 22.323 | 75,6 | 86.056 | 78.180 | 7.876 | 9,2 | | |
| 2004 | 31.408 | 24.067 | 76,6 | 92.860 | 84.596 | 8.264 | 8,9 | | |
| 2005 | 33.239 | 25.419 | 76,5 | 96.142 | 87.189 | 8.953 | 9,3 | | |
| 2006 | 35.155 | 26.954 | 76,7 | 97.528 | 89.318 | 8.210 | 8,4 | | |
| 2007 | 37.607 | 28.932 | 76,9 | 98.846 | 90.786 | 8.060 | 8,2 | | |
| 2008 | 39.442 | 30.704 | 77,8 | 99.088 | 92.078 | 7.010 | 7,1 | | |
| 2009 | 41.208 | 31.985 | 77,6 | 100.829 | 92.502 | 8.327 | 8,3 | | |
| 2010 | 44.068 | 34.669 | 78,7 | nd | nd | nd | nd | | |
| 2011 | 46.311 | 36.702 | 79,3 | 100.223 | 93.724 | 6.499 | 6,5 | | |
| 2012 * | 47.459 | 38.172 | 80,4 | 96.596 | 89.497 | 7.100 | 7,3 | 18.821 | 19,5 |
| 2013 * | 48.948 | 39.184 | 80,1 | 97.733 | 90.764 | 6.969 | 7,1 | 16.812 | 17,2 |
| 2014 * | 49.572 | 39.670 | 80,0 | 98.855 | 92.112 | 6.743 | 6,8 | 15.501 | 15,7 |
| 2015 * | 48.061 | 38.395 | 79,9 | 100.728 | 92.142 | 8.585 | 8,5 | 18.532 | 18,4 |
| 2016 * | 46.060 | 36.820 | 79,9 | 102.143 | 90.384 | 11.760 | 11,5 | 22.635 | 22,2 |
| 2017 * | 46.282 | 36.724 | 79,3 | 103.881 | 90.647 | 13.234 | 12,7 | 26.508 | 25,5 |
| 2018 * | nd | nd | nd | 104.696 | 91.861 | 12.836 | 12,3 | 27.401 | 26,2 |
| Variações por Intervalo | | | | | | | | | |
| 1987-1993 | 1.001 | 1.498 | 149,6 | 14.149 | 11.134 | 3.015 | | nd | |
| 1994-2002 | 5.519 | 2.659 | 48,2 | 14.633 | 11.223 | 3.409 | | nd | |
| 2003-2011 | 17.627 | 15.016 | 85,2 | 14.625 | 15.931 | -1.306 | | nd | |
| 2013-2014 | 2.113 | 1.498 | 70,9 | 2.259 | 2.616 | -357 | | -357 | |
| 2015-2017 | -3.290 | -2.945 | 89,5 | 5.026 | -1.465 | 6.491 | | 11.007 | |

ANEXO XII – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO SAÚDE, VALORES EMPENHADOS, DE 2005 A 2018

Valores correntes, em R\$ milhões

| Área de atuação governamental | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 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 |
| 126 Tecnologia da Informação | 150 | 134 | 96 | 136 | 232 | 185 | 223 | 262 | 368 | 455 | 392 | 631 | 458 | 453 |
| 128 Formação de Recursos Humanos | 151 | 163 | 172 | 191 | 211 | 241 | 263 | 231 | 838 | 1.167 | 1.055 | 898 | 968 | 1.023 |
| 131 Comunicação Social | 111 | 104 | 66 | 101 | 118 | 115 | 153 | 203 | 251 | 197 | 169 | 197 | 267 | 284 |
| 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 |
| 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 |
| 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 |
| 304 Vigilância Sanitária | 186 | 258 | 250 | 273 | 292 | 282 | 309 | 333 | 333 | 347 | 320 | 330 | 334 | 331 |
| 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 |
| 331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 70 | 83 | 92 | 94 | 76 | 82 | 77 | 77 | 77 | 496 | 512 | 639 | 614 | 598 |
| 364 Ensino Superior | 93 | 144 | 187 | 138 | 150 | 154 | 204 | 346 | 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 |
| 511 Saneamento Básico Rural | 84 | 178 | 253 | 294 | 323 | 182 | 104 | 184 | 171 | 168 | 610 | 126 | 272 | 418 |
| 512 Saneamento Básico Urbano | 656 | 929 | 1.302 | 898 | 950 | 861 | 1.169 | 958 | 1.149 | 610 | 458 | 612 | 849 | 755 |
| 571 Desenvolvimento Científico | 139 | 180 | 197 | 261 | 238 | 229 | 272 | 319 | 337 | 374 | 346 | 411 | 485 | 558 |
| 572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia | 38 | 43 | 28 | 26 | 6 | 15 | 5 | 226 | 279 | 237 | 151 | 270 | 272 | 330 |
| 845 Outras Transferências | 22 | 27 | 28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 34 | 1.034 |
| 846 Outros Encargos Especiais | 123 | 208 | 117 | 178 | 133 | 110 | 115 | 157 | 135 | 194 | 122 | 228 | 162 | 157 |
| Outras Subfunções | 371 | 459 | 440 | 438 | 448 | 727 | 604 | 581 | 751 | 213 | 214 | 208 | 273 | 195 |
| Soma | 34.517 | 40.041 | 45.124 | 49.443 | 57.329 | 61.193 | 71.113 | 78.897 | 84.175 | 92.943 | 100.837 | 107.117 | 116.366 | 119.695 |
| Área de atuação governamental | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 301 Atenção Básica | 306 | 203 | 247 | 240 | 407 | 323 | 979 | 1.268 | 1.204 | 2.246 | 1.176 | 1.251 | 1.836 | 1.267 |
| 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 |
| 303 Suporte Profilático e Terapêutico | 78 | 93 | 65 | 56 | 49 | 47 | 63 | 129 | 65 | 73 | 46 | 59 | 66 | 79 |
| 511 Saneamento Básico Rural | 76 | 163 | 240 | 294 | 323 | 182 | 104 | 184 | 171 | 168 | 108 | 253 | 391 | 138 |
| 512 Saneamento Básico Urbano | 642 | 895 | 1.277 | 898 | 939 | 823 | 1.126 | 922 | 1.132 | 582 | 425 | 574 | 820 | 745 |
| Outras programações | 285 | 323 | 333 | 317 | 401 | 353 | 449 | 575 | 687 | 688 | 347 | 625 | 566 | 766 |
| Soma | 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 |

ANEXO XIII – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO PREVIDÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS, DE 2005 A 2018

| Área de atuação governamental | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 092 REPRESENTAÇÃO JUDICIAL E EXTRAJUDICIAL | 11 | 16 | 22 | 27 | 25 | 26 | 26 | 30 | 29 | 28 | 29 | 33 | 0 | |
| 121 Planejamento e Orçamento | 1 | 1 | 1 | 0 | | | | | | | | | | |
| 122 Administração Geral | 1.975 | 2.304 | 2.402 | 2.441 | 3.015 | 3.588 | 3.900 | 3.993 | 4.347 | 4.581 | 4.683 | 4.694 | 55 | 51 |
| 125 Normatização e Fiscalização | 28 | 2 | 10 | 2 | 2 | 3 | 2 | 2 | 2 | 4 | 3 | 3 | 6 | 5 |
| 126 Tecnologia da Informação | 338 | 481 | 611 | 465 | 518 | 548 | 582 | 442 | 306 | 336 | 362 | 703 | 421 | 373 |
| 128 Formação de Recursos Humanos | 10 | 16 | 18 | 33 | 33 | 24 | 18 | 18 | 15 | 13 | 5 | 9 | 1 | 1 |
| 129 Administração de Receitas | 6 | 0 | 2 | 0 | | | | | | | | | | |
| 131 Comunicação Social | 6 | 1 | 6 | 16 | 21 | 10 | 19 | 19 | 12 | 17 | 13 | 8 | 0 | |
| 183 Informação e Inteligência | | | | | | | | 141 | 95 | 108 | 168 | 254 | 129 | 122 |
| 212 Cooperação Internacional | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | | | |
| 271 Previdência Básica | 520 | 463 | 680 | 740 | 1.091 | 862 | 849 | 1.124 | 1.032 | 1.081 | 1.084 | 1.047 | 1.058 | 1.059 |
| 272 Previdência do Regime Estatutário | 7 | 5 | 9 | 5 | 1 | 9 | 1 | 1 | 0 | 22 | 2 | 3 | | |
| 273 Previdência Complementar | 1 | 0 | 0 | | | | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 274 Previdência Especial | 0 | | | | | | | | | | | | | |
| 301 Atenção Básica | 98 | 91 | 97 | 91 | 101 | 132 | 140 | 137 | 157 | 151 | 138 | 197 | 168 | 152 |
| 306 Alimentação e Nutrição | 68 | 69 | 68 | 64 | 63 | 140 | 139 | 139 | 181 | 0 | | | | |
| 331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 34 | 38 | 43 | 38 | 34 | 36 | 36 | 36 | 37 | 218 | 219 | 268 | 260 | |
| 365 Educação Infantil | 4 | 4 | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 | 4 | 4 | | | | | |
| 571 Desenvolvimento Científico | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | |
| 665 Normalização e Qualidade | 14 | 15 | 7 | 9 | 11 | 18 | 9 | 11 | 9 | 11 | 7 | 8 | 10 | 10 |
| 846 Outros Encargos Especiais | 282 | 579 | 343 | 355 | 773 | 361 | 271 | 295 | 338 | 383 | 593 | 475 | 393 | 444 |
| Total Geral | 3.404 | 4.088 | 4.326 | 4.291 | 5.692 | 5.759 | 5.995 | 6.392 | 6.565 | 6.952 | 7.306 | 7.702 | 2.503 | 2.217 |
| Total, exceto despesas deslocalizadas com a fusão de ministérios⁽¹⁾ | 1.226 | 1.580 | 1.711 | 1.653 | 2.475 | 1.859 | 1.776 | 2.083 | 1.838 | 2.003 | 2.266 | 2.543 | 2.019 | 2.014 |

ANEXO XIV – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO ASSISTÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS, DE 2005 A 2018

| Área de atuação governamental | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| 092 Representação Judicial e Extrajudicial | | | | | | | | | | | | | 30 | 31 |
| 121 Planejamento e Orçamento | 20 | 7 | 6 | 7 | 4 | 4 | 3 | 8 | 11 | 12 | 7 | 2 | 3 | 2 |
| 122 Administração Geral | 66 | 79 | 96 | 122 | 122 | 171 | 192 | 166 | 178 | 185 | 175 | 175 | 5.170 | 5.004 |
| 125 Normatização e Fiscalização | 1 | 4 | 8 | 11 | 12 | 13 | 13 | 18 | 21 | 25 | 18 | 19 | 27 | 23 |
| 126 Tecnologia da Informação | 22 | 29 | 46 | 40 | 47 | 41 | 59 | 61 | 62 | 73 | 66 | 67 | 69 | 58 |
| 128 Formação de Recursos Humanos | 6 | 6 | 6 | 1 | 1 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 9 | 10 |
| 131 Comunicação Social | 10 | 8 | 8 | 7 | 14 | 10 | 12 | 23 | 20 | 14 | 10 | 2 | 20 | 2 |
| 183 Informação e Inteligência | | | | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | | 0 | | | |
| 212 Cooperação Internacional | | 0 | 0 | 0 | 0 | | | 5 | 4 | 4 | 2 | 1 | 1 | 2 |
| 241 Assistência ao Idoso | 52 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | |
| 242 Assistência ao Portador de Deficiência | 102 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | 0 |
| 243 Assistência à Criança e ao Adolescente | 542 | 248 | 280 | 405 | 592 | 775 | 652 | 278 | 289 | 0 | | | 212 | 265 |
| 244 Assistência Comunitária | 436 | 1.297 | 1.316 | 1.356 | 1.323 | 2.090 | 1.483 | 2.672 | 3.215 | 3.637 | 3.102 | 3.178 | 2.814 | 2.247 |
| 301 Atenção Básica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 306 Alimentação e Nutrição | 0 | 0 | 1 | 518 | 529 | 672 | 783 | 944 | 631 | 819 | 510 | 563 | 313 | 138 |
| 331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 4 | 5 | 5 | 253 |
| 334 Fomento ao Trabalho | | | | | | 20 | 108 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | | |
| 365 Educação Infantil | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 210 | 497 | 808 | 419 | 140 | 40 | 0 |
| 366 Educação de Jovens e Adultos | | | | 1 | 0 | 1 | 0 | | | | | | | |
| 423 Assistência aos Povos Indígenas | | | 6 | 0 | | | | | | | | | | |
| 511 Saneamento Básico Rural | 64 | 62 | 66 | 76 | 82 | 159 | 455 | 801 | 817 | 573 | 186 | 130 | 49 | 90 |
| 512 Saneamento Básico Urbano | | | | | | | | 0 | 25 | 10 | 1 | 3 | 3 | 0 |
| 605 Abastecimento | 348 | 384 | 403 | 14 | 15 | 15 | 12 | 9 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 845 Outras Transferências | 47 | 57 | 60 | 38 | 0 | 0 | 0 | | | | | | | 400 |
| 846 Outros Encargos Especiais | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 37 | 346 | 356 | 453 | 849 | 880 | 1.032 | 1.047 | 1.084 |
| Total Geral | 1.716 | 2.183 | 2.301 | 2.599 | 2.745 | 3.992 | 4.031 | 5.657 | 6.225 | 7.015 | 5.383 | 5.318 | 9.813 | 9.609 |
| Total, exceto Administração e benefícios aos servidores (1) | 1.650 | 2.104 | 2.205 | 2.476 | 2.623 | 3.821 | 3.840 | 5.492 | 6.047 | 6.826 | 5.203 | 5.139 | 4.637 | 4.351 |

ANEXO XV – BENEFÍCIOS E OUTRAS DESPESAS DO FAT, VALORES EMPENHADOS, DE 2005 A 2018

| | Valores correntes, em R\$ milhões | | | | | | | | | | | | | |
|---|-----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
| Seguro-Desemprego | 8.396 | 10.601 | 12.353 | 14.153 | 18.583 | 19.235 | 22.488 | 25.690 | 29.940 | 33.462 | | | | |
| Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal | 212 | 331 | 484 | 540 | 908 | 1.179 | 1.264 | 1.893 | 1.892 | 2.400 | | | | |
| Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico | 9 | 10 | 13 | 15 | 17 | 20 | 23 | 27 | 32 | 34 | | | | |
| Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo | 2 | 4 | 5 | 6 | 4 | 3 | 3 | 4 | 4 | 3 | 38.054 | 37.772 | 38.007 | 36.289 |
| 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 |
| Soma benefícios | 11.378 | 14.910 | 17.957 | 20.694 | 27.135 | 29.204 | 34.173 | 39.950 | 46.561 | 51.833 | 48.180 | 55.704 | 54.236 | 53.627 |
| Outras Ações do FAT | 543 | 677 | 680 | 722 | 592 | 551 | 565 | 541 | 505 | 522 | 506 | 551 | 561 | 542 |
| Benefícios e outras ações do FAT | 11.922 | 15.588 | 18.636 | 21.416 | 27.727 | 29.755 | 34.738 | 40.491 | 47.066 | 52.354 | 48.686 | 56.255 | 54.797 | 54.169 |

ANEXO XVI – DESPESAS CLASSIFICADAS ENQUANTO OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2005 A 2018

Valores correntes, em R\$ milhões

| Área de atuação governamental | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 243 Assistência à Criança e ao Adolescente | 33 | 34 | 66 | 66 | 87 | 89 | 48 | 51 | 122 | 104 | 46 | 51 | 43 | 72 |
| 244 Assistência Comunitária | 64 | 0 | | | 0 | | | 463 | 1.024 | 513 | 0 | | | |
| 302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial | 856 | 1.151 | 1.221 | 493 | 1.998 | 2.672 | 3.041 | 3.119 | 3.858 | 4.389 | 6.013 | 7.108 | 7.901 | 8.652 |
| 306 Alimentação e Nutrição | 1.226 | 1.480 | 1.521 | 1.490 | 2.023 | 3.039 | 3.058 | 3.313 | 3.548 | 3.704 | 3.771 | 3.477 | 3.906 | 4.042 |
| 364 Ensino Superior | 4 | 5 | 10 | 1 | 1 | 1 | 0 | 693 | 346 | 442 | 607 | 698 | 751 | 754 |
| 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 |
| Outras | 74 | 93 | 32 | 91 | 116 | 39 | 87 | 38 | 46 | 25 | 17 | 7 | 41 | 71 |
| Total Geral | 2.290 | 2.818 | 4.404 | 3.922 | 7.244 | 7.584 | 7.875 | 10.316 | 11.871 | 10.859 | 11.547 | 11.894 | 13.498 | 14.506 |
| investimentos | 82 | 102 | 1.641 | 1.873 | 3.175 | 1.915 | 1.901 | 3.117 | 3.240 | 1.999 | 1.284 | 928 | 1.164 | 1.155 |

ANFIP - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS AUDITORES-FISCAIS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL

CONSELHO EXECUTIVO

Décio Bruno Lopes
Presidente

Márcio Humberto Gheller
Vice-Presidente Executivo

Eucélia Maria Agrizzi Mergár
Vice-Presidente de Assuntos Fiscais

José Arinaldo Gonçalves Ferreira
Vice-Presidente de Política de Classe e Política Salarial

Crésio Pereira de Freitas
Vice-Presidente de Assuntos da Seguridade Social

Tereza Liduína Santiago Félix
Vice-Presidente de Aposentadorias e Pensões

Albenize Gatto Cerqueira
Vice-Presidente de Cultura Profissional e Relações Interassociativas

Ariovaldo Cirelo
Vice-Presidente de Serviços Assistenciais

Maria Beatriz Fernandes Branco
Vice-Presidente de Assuntos Jurídicos

Cesar Roxo Machado
Vice-Presidente de Estudos e Assuntos Tributários

João Alves Moreira
Vice-Presidente de Administração, Patrimônio e Cadastro e Tecnologia da Informação

Carlos Alberto de Souza
Vice-Presidente de Planejamento e Controle Orçamentário

Luiz Mendes Bezerra
Vice-Presidente de Finanças

Benedito Cerqueira Seba
Vice-Presidente de Comunicação Social

Maria Aparecida Fernandes Paes Leme
Vice-Presidente de Relações Públicas

José Avelino da Silva Neto
Vice-Presidente de Assuntos Parlamentares

CONSELHO FISCAL

Assunta Di Dea Bergamasco

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Maria Gorete de Sousa Ramalho Medeiros

CONSELHO DE REPRESENTANTES

AC - Heliomar Lunz

AL - Dulcésil Silva

AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo

AP - Emir Cavalcanti Furtado

BA - Maria Urânia da Silva Costa

CE - Gilson Fernando Ferreira de Menezes

DF - Maria José de Paula Moraes

ES - Rozinete Bissoli Guerini

GO - Nilo Sérgio de Lima

MA - Antonio de Jesus Oliveira de Santana

MG - Ana Maria Moraes da Silva

MS - Isabel Nascimento Elias Pereira

MT - Ana Pereira Leite

PA - Maria Oneyde Santos

PB - Maria dos Remédios Bandeira

PE - Rita de Cássia Cavalcanti Couto

PI - Lourival de Melo Lobo

PR - Josemar Jorge Cecatto Santos

RJ - Leila Souza de Barros Signorelli de Andrade

RN - Jonilson Carvalho de Oliveira

RO - Francisco Raia

RR - André Luiz Spagnuolo Andrade

RS - Dulce Wilennbring de Lima

SC - Antonio Carlos Silveira

SE - Jorge Lourenço Barros

SP - Genesio Denardi

TO - José Carlos Rego Moraes

ASSESSORIA SOCIOECONÔMICA

Vanderley José Maçaneiro

Vilson Antonio Romero

FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

DIRETORIA EXECUTIVA

Aurora Maria Miranda Borges

Presidente

Onésimo Staffuzza

Diretor Administrativo Financeiro

Edna Cordeiro Rosa

Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos

Neiva Renck Maciel

Diretora de Eventos, Cursos e Publicações

CONSELHO CURADOR

Luiz Mendes Bezerra

Maria Inez Rezende dos Santos Maranhão

Cesar Roxo Machado

Décio Bruno Lopes

Floriano Martins de Sá Neto

Luiz Claudio de Araújo Martins

Sandra Tereza Paiva Miranda

SUPLENTE

Odilon Neves Junior

SUPLENTE

Amauri Soares de Souza

Primeiro Suplente

Carlos José de Castro

Segundo Suplente

Marluce do Socorro da Silva Soares

Terceiro Suplente

CONSELHO FISCAL

Givanildo Aquino da Silva

Paulo José Vieira da Silva

Terezinha Fernandes Meziat