

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

# ANÁLISE DA SEGURIDADE SOCIAL 2020



Outubro/2021  
21ª Edição

Análise Seguridade Social em 2020

21ª edição

Copyright @ 2021 – 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](http://www.anfip.org.br)

**Tiragem desta edição:** 2.000 exemplares

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

**Capa e Editoração eletrônica:** Antônio Rubens

**Equipe Técnica:**

Crésio Pereira de Freitas

Eucélia Maria Agrizzi Mergár

Flávio Tonelli Vaz

Margarida Lopes de Araújo

Vanderley José Maçaneiro

**Coordenador:**

Vanderley José Maçaneiro

**Colaboradores:**

Ana Lúcia Guimarães Silva

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

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

Análise da Seguridade Social 2020 / ANFIP – Associação Nacional dos Auditores-Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social – Brasília: ANFIP, 2021

182p.

ISBN: 978-65-88726-02-0

1. Seguridade Social. 2. Previdência Social. 3. Saúde. 4. Assistência Social. 5. Constituição Federal. I. ANFIP. II. Fundação ANFIP de Estudos Tributários e da Seguridade Social. III. Vaz, Flávio Tonelli. IV. Silva, Ana Lúcia Guimarães. V. Freitas, Crésio Pereira de. VI. Mergár, Eucélia Maria Agrizzi VII. Araújo, Margarida Lopes de. VIII. Maçaneiro, Vanderley José.

CDU 336.14=369

# SUMÁRIO

Índice de Tabelas .....	5
Índice de Gráficos.....	8
Índice do Anexo de Dados .....	9
Glossário de Abreviaturas .....	10
Apresentação .....	15
Introdução .....	17
1. A execução do Orçamento da Seguridade Social em 2020 .....	21
1.1. Mais um ano de crise em um cenário de década perdida.....	29
1.2. Renúncias, créditos presumidos, diferimentos e compensações tributárias crescem em 2020 .....	38
1.3. O teto de gastos - EC nº 95 - e outras medidas de ajuste fiscal que afetaram a Seguridade Social em 2020 .....	43
1.4. Os grandes números da execução do Orçamento da Seguridade Social em 2020 .....	45
1.5. Construindo o déficit da Seguridade Social .....	55
2. As receitas da Seguridade Social.....	63
2.1. As contribuições sociais sobre o faturamento.....	66
2.1.1. As receitas da Cofins .....	67
2.1.2. As receitas do PIS.....	68
2.2. A tributação sobre o lucro .....	69
2.3. Receitas provenientes dos concursos de prognósticos, de outras contribuições e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social.....	72

3. As contribuições previdenciárias e o mercado de trabalho.....	77
3.1.A contribuição previdenciária.....	77
3.1.1. A previdência tem múltiplas formas de financiamento .....	78
3.1.2. As mudanças recentes no mercado de trabalho pré-reforma trabalhista.....	80
3.1.3. O mercado de trabalho pós-reformas trabalhistas e previdenciárias.....	83
3.1.4. O mercado de trabalho em 2020.....	86
3.2. As renúncias previdenciárias.....	90
3.3. A recuperação do país exige mais e melhores ocupações e empregos .....	93
3.4. A arrecadação das contribuições previdenciárias .....	104
4. As despesas da Seguridade Social .....	107
4.1. Os programas de benefícios assistenciais de prestação continuada.....	114
4.1.1. O Benefício de Prestação Continuada .....	115
4.1.2. O Bolsa Família .....	119
4.1.3. Auxílio Emergencial.....	122
4.2. Os serviços da Assistência Social.....	124
4.3. As despesas com ações e serviços de saúde .....	126
4.4. Previdência Social - despesas com pessoal e outras despesas administrativas da Previdência Social....	134
4.5. As despesas do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT .....	135
4.6. Outras ações da Seguridade Social.....	138
5. As despesas com os benefícios e o resultado do RGPS em 2020.....	141
5.1. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema urbano .....	146
5.2. As receitas e as despesas do Regime Geral de Previdência Social para o subsistema rural.....	153
Considerações finais .....	155
Anexo de dados .....	163



## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1:	Ações realizadas com os recursos do Regime Fiscal Extraordinário Covid-19, em 2020 .....	24
Tabela 2:	Indicadores do mercado de trabalho e da economia em 2020.....	25
Tabela 3:	Valores mensais pagos em benefícios normais da Seguridade Social e benefícios emergenciais em 2020 .....	26
Tabela 4:	Números mensais de casos, mortes e internações relacionados à Covid-19 .....	29
Tabela 5:	Variação real do PIB .....	34
Tabela 6:	Variação real do PIB e da receita média anual de contribuições sociais .....	36
Tabela 7:	Desonerações instituídas e o impacto das medidas no quadriênio .....	39
Tabela 8:	Gastos tributários.....	40
Tabela 9:	Renúncias tributárias em contribuições sociais .....	42
Tabela 10:	A EC nº 95 e o teto de gastos do governo federal.....	44
Tabela 11:	Receitas do Orçamento da Seguridade Social .....	47
Tabela 12:	Despesas e Resultado do Orçamento da Seguridade Social.....	49
Tabela 13:	Receitas, despesas e o resultado da Seguridade Social, o resultado do governo federal e as despesas com juros .....	51
Tabela 14:	Receitas da Seguridade Social em valores constantes.....	52
Tabela 15:	Receitas e Despesas do Orçamento da Seguridade Social, em % do PIB.....	54
Tabela 16:	Receitas da Seguridade Social desconsideradas pelos cálculos do governo .....	58
Tabela 17:	Contribuições para os regimes próprios de previdência dos servidores civis da União e a dos militares.....	59
Tabela 18:	Programações estranhas ao conceito constitucional de Seguridade incluídas pelo governo no Orçamento da Seguridade Social.....	60
Tabela 19:	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 .....	61



Tabela 20:	Receitas de contribuições sociais, em relação ao PIB .....	64
Tabela 21:	Arrecadação e renúncias das contribuições sociais Cofins, PIS e CSLL .....	65
Tabela 22:	Médias anuais e variações dos índices de produção industrial (PMI), de volume de serviços (PMS) e de volume de vendas (PMC) .....	67
Tabela 23:	Receitas e renúncias da Cofins .....	68
Tabela 24:	Receitas da Contribuição para o PIS e estimativa de renúncias .....	69
Tabela 25:	Receitas da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSLL e estimativa de renúncias .....	71
Tabela 26:	Receitas provenientes dos concursos de prognósticos e receitas próprias dos órgãos da Seguridade Social .....	73
Tabela 27:	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 a Subutilização da mão de obra .....	81
Tabela 28:	Massa de rendimentos para todos os ocupados .....	88
Tabela 29:	Massa de rendimentos para o trabalhador empregado, com carteira .....	89
Tabela 30:	Simples Nacional e MEI – Número de optantes e arrecadação .....	91
Tabela 31:	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 .....	94
Tabela 32:	Contratações e desligamentos mediante instrumentos da reforma trabalhista .....	97
Tabela 33:	População Total, em Idade Ativa, Ocupada e Desocupada; trabalhadores por posição na ocupação e contribuintes para a Previdência .....	101
Tabela 34:	Rendimento médio real do trabalho principal, por mês, do empregado, com e sem carteira, do trabalhador por conta própria e do empregador, com e sem registro e a massa salarial dos empregados .....	103
Tabela 35:	Arrecadação do RGPS, por tipo de contribuição .....	105
Tabela 36:	Despesas com benefícios da Seguridade Social e do Regime Extraordinário Fiscal entregues às pessoas .....	108
Tabela 37:	Evolução do salário mínimo, reajustes nominais e reais, em relação à variação real do PIB e o correspondente em cestas básicas .....	110
Tabela 38:	Requerimentos de Benefícios em Análise pelo INSS por pendência .....	113
Tabela 39:	Valor nominal e evolução do valor real das linhas do PBF .....	121
Tabela 40:	Pessoas elegíveis ao Auxílio Emergencial e ao Auxílio Emergencial Residual .....	123
Tabela 41:	Pagamento do Auxílio Emergencial por público .....	124
Tabela 42:	Despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde .....	127
Tabela 43:	A execução completa das despesas do Ministério da Saúde com ações e serviços de saúde, por trimestre .....	128
Tabela 44:	Os novos casos, as mortes relacionadas à Covid-19 e execução orçamentária da Saúde, por trimestre .....	129

Tabela 45:	A distribuição federativa das despesas com a Saúde em 2020 e 2019.....	133
Tabela 46:	Despesas relacionadas com a Previdência Social, excetuados os benefícios .....	135
Tabela 47:	Pagamentos realizados com benefícios do FAT e as despesas das outras ações do Fundo .....	138
Tabela 48:	Evolução das despesas em outras ações da Seguridade Social realizadas em diversos órgãos.....	140
Tabela 49:	Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, conforme valores divulgados pelo governo e, no destaque, as despesas com juros do governo federal .....	143
Tabela 50:	Receitas e despesas do Regime Geral de Previdência Social, com compensação das renúncias e integralização das perdas com a desoneração da folha.....	145
Tabela 51:	Receitas, Renúncias e Despesas do Regime Geral de Previdência Social, do subsistema urbano.....	147
Tabela 52:	Receitas, Renúncias e Despesas do subsistema urbano do RGPS e o Saldo .....	148
Tabela 53:	Benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição .....	151
Tabela 54:	Evolução de receitas, despesas e renúncias do RGPS do subsistema rural.....	154

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Comportamento mensal do Índice de Venda do Comércio e o benefício emergencial .....	27
Gráfico 2:	Brasil, PIB real .....	31
Gráfico 3:	Indicadores mensais de comportamento da produção industrial, do comércio varejista e dos serviços .....	33
Gráfico 4:	Receitas de contribuições sociais do governo federal.....	35
Gráfico 5:	População Ocupada e respectiva taxa, na população em idade ativa.....	86
Gráfico 6:	Massa de rendimento do trabalho .....	87
Gráfico 7:	Despesas anuais com o BPC, por tipo de benefício em valores reais .....	116
Gráfico 8:	Número de beneficiários do BPC.....	117
Gráfico 9:	Concessões administrativas de BPC, em 2020 .....	118
Gráfico 10:	Famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família .....	119
Gráfico 11:	Valor médio real dos benefícios do Bolsa Família .....	120
Gráfico 12:	Comparação das estimativas de Segurança e Insegurança Alimentar.....	122



## ÍNDICE DO ANEXO DE DADOS

Anexo I:	Receitas da Seguridade Social.....	164
Anexo II:	Despesas e o Saldos da Seguridade Social .....	165
Anexo III:	Receitas da Seguridade Social e a parcela desviada pela DRU .....	166
Anexo IV:	Receitas e renúncias do RGPS.....	167
Anexo V:	Renúncias em Contribuições Sociais .....	169
Anexo VI:	Detalhamento de Receitas Cofins, CSLL e PIS .....	171
Anexo VII:	Receitas e despesas da Seguridade Social em % PIB .....	172
Anexo VIII:	Desvinculação de recursos no Orçamento da Seguridade Social, pela DRU .....	173
Anexo IX:	Trabalhadores registrados, População Economicamente Ativa (PEA), População Ocupada (PO); Desocupação e Subutilização de Mão de Obra.....	174
Anexo X:	Despesas classificadas como Saúde, valores empenhados .....	175
Anexo XI:	Despesas classificadas como Previdência Social, valores empenhados.....	176
Anexo XII:	Despesas classificadas como Assistência Social, valores empenhados .....	177
Anexo XIII:	Benefícios e Outras Despesas do FAT, Valores empenhados .....	178
Anexo XIV:	Despesas classificadas como Outras Ações da Seguridade Social .....	179



## GLOSSÁRIO DE ABREVIATURAS

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

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

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

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





## APRESENTAÇÃO

**E**stamos vivendo tempos bem obscuros. Fomos alcançados por uma pandemia vinda do oriente que nos trouxe o chamado “novo corona vírus”. Isto tem servido aos Governadores e Prefeitos para, em nome dessa pandemia, aprovar projetos que precarizam as relações dos seus comandados, extinguindo cargos e aumentando contribuições que atingem servidores públicos estaduais.

No caso dos servidores federais a Emenda Constitucional 103, publicada em 13 de novembro de 2019, trouxe inúmeras modificações que atingem todos os servidores públicos federais, cujas novas regras de aposentadorias, pensões e demais benefícios se assemelham aos trabalhadores do setor privado, vinculados ao Regime Geral de Previdência Social.

Nesse sentido, o livro *Análise da Seguridade Social em 2020*, na sua 21ª edição, reflete os esforços despendidos pela Anfiop e sua Fundação, para entender os mecanismos engendrados pelos Governos que tentam, por todas as formas, mostrar que o Orçamento da Seguridade Social já não suporta conceder tantos benefícios à população carente de um país corroído pela corrupção e constantemente saqueado por maus gestores e políticos descompromissados com a Pátria.

Há 21 anos este trabalho tem servido de norte para estudiosos, pesquisadores, operadores do Direito e também aos políticos sérios que observam a degradação das políticas públicas e sociais ao longo do tempo.

É certo que a Seguridade Social se manteve superavitária por um longo período, assim comprovam as análises apresentadas durante estes anos. No entanto, a partir de 2016, começaram a aparecer os déficits. Os estudos provam que houve uma subtração sistemática das receitas da seguridade social sendo desviadas para outros seguimentos e, com o agravamento da crise econômica no país, fica cada vez mais difícil essa recuperação.

Para o setor econômico do Governo o discurso do déficit na área da seguridade social atende bem o objetivo de socializar os prejuízos e diminuir cada vez mais a cobertura dos benefícios sociais, promovendo a exclusão dos mesmos, diminuindo o papel do Estado como provedor e financiador de uma boa parte da seguridade social em total desacordo com a Constituição Cidadã de 1988.

Este trabalho analisa profundamente os problemas que têm levado os governos brasileiros a reduzirem seus investimentos sociais sob a ótica do equilíbrio financeiro e demonstra claramente como isto é feito de forma equivocada, pois quanto mais se reduz a capacidade contributiva dos trabalhadores, maior o empobrecimento e a dificuldade de recuperação do orçamento da seguridade social.



Não por acaso que um parágrafo desta excelente Análise esclarece que o *governo, por conveniência, exclui receitas e incha artificialmente as despesas para forjar o resultado deficitário.*

E, desta forma, A Análise da Seguridade Social em 2020, apresenta números muito diferentes, adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social e procura, com base nos próprios dados governamentais, desmistificar essas contas, fato importante para a defesa dos direitos sociais, principalmente os direitos previdenciários dos trabalhadores.

Este é o grande objetivo e o valor incontestado dessa Análise que, usando dados, números, tabelas e documentos do próprio Governo disponíveis, inclusive nas mídias sociais e ao alcance do público, apresenta uma visão mais adequada dos grandes números da Seguridade Social e prova que estes números bem manipulados podem servir aos mais diversos interesses.

Boa leitura a todos!

**ANFIP e Fundação ANFIP**



## INTRODUÇÃO

**A** Análise da Seguridade Social em 2020 enfrenta grandes desafios. Primeiramente, acompanhar e analisar as ações relativas à previdência social, saúde e assistência social no mais difícil ano em décadas, em meio a uma recessão, com simultâneas e interrelacionadas crises sanitária e social e, em segundo lugar, aglutinar um conjunto amplo de informações e avaliações para ajudar na construção de pensamentos e de políticas públicas para superação dos problemas derivados da pandemia, especialmente nos campos da saúde, da assistência social e do trabalho.

Os efeitos da pandemia que atingiu o país em 2020 – e ainda persiste – podem ser mais bem compreendidos se localizarmos que, desde 2015, há uma crescente política de contenção dos gastos públicos, uma agenda infinda de reformas para redução de direitos e garantias destinada à diminuição do Estado na economia e na prestação de serviços públicos.

Desde 2017, o Orçamento da Seguridade Social ficou submetido ao regramento disposto na EC nº 95, que estabeleceu o teto para os gastos públicos. O teto não tem como referência a capacidade econômica do país, que pode melhorar, tampouco as disponibilidades fiscais do Estado, que podem ser construídas. No fundamental, a EC nº 95, congela em valores as despesas públicas, ignorando as demandas e as necessidades, criando um ambiente propício para justificar a inação estatal.

Desde então, a Seguridade Social como um todo, seus programas, seu orçamento, os direitos e benefícios que assegura, os serviços que presta à sociedade, está submetida a processos altamente restritivos. Isto suprime a capacidade do Estado de alavancar políticas públicas de geração de emprego com vistas a aliviar o sofrimento de segmentos sociais, notadamente, os desocupados e subocupados. Em consequência, o país assiste ao crescimento tanto da quantidade de pobres quanto da de mais ricos. É o resultado de um teto de gastos que integra esse novo consenso antissocial, em contraposição à Carta de 1988.

Com essas políticas de austeridade, mudanças nos marcos legais das diversas áreas de governo buscam atacar direitos sociais ou subtrair a capacidade de ação estatal. Esses movimentos prejudicam as parcelas mais pobres da sociedade, que mais dependem do setor público.

Sob a hegemonia desse roteiro ortodoxo, o país pôs fim a prioridades políticas de redistribuição de renda e a um modelo mais audacioso de expansão econômica, prejudicando a ampliação da indústria e o aumento do percentual de conteúdo nacional em amplos segmentos industriais e de serviços.

Subordinada a essas prioridades, a Seguridade Social tem sido vítima de um acelerado processo de construção de um modelo de estado mínimo para o povo. Esse redirecionamento minimiza a necessidade de



políticas sociais, relativiza o princípio da universalidade de cobertura, precariza serviços públicos, privatiza e endeusa a eficácia do mercado para suprir todas as demandas criadas pelo enxugamento estatal. Muitas políticas são alteradas e direitos são simplesmente suprimidos.

Isto é o resultado da combinação de duas crenças. A primeira defende que a solução dos problemas sociais depende exclusivamente do mercado. A segunda sustenta que os agentes econômicos privados encontrarão todas as soluções para a economia tão logo sejam contidos os gastos públicos e lhes 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, aumento da miséria a deprimir a demanda doméstica e incertezas limitando as demandas externas, o afastamento do Estado é um retrocesso. Sua ação se faz absolutamente necessária.

Na verdade, trata-se de uma opção política, que busca reverter direitos conquistados e dificultar demandas na disputa pelos recursos públicos, seja em busca de acesso a bens e serviços públicos, seja em benefícios e ações para redução da pobreza ou em prol de avanços no mercado de trabalho.

Desenha-se um novo papel para o Estado brasileiro, que trilha em direção oposta às políticas sociais que vinham sendo praticadas, entendendo ser desnecessária uma maior atuação do Estado em políticas de distribuição de renda e de redução de desigualdades regionais e sociais, buscando a construção de um estado mínimo com redução de direitos e com redução da oferta de serviços públicos como os de saúde, assistência social, educação e segurança; reduzindo os investimentos públicos em logística e saneamento, criando demandas para o setor privado; precarizando a capacidade estatal de exploração de riquezas minerais e privatizando as empresas públicas; fragilizando a cobrança de tributos e as tarefas de fiscalização, inclusive as de natureza sanitária, trabalhista e ambiental; enfim, percebe-se que as políticas praticadas provocam a redução da interferência estatal.

É em meio a esse processo de desconstrução que a pandemia da Covid-19 chega ao Brasil.

Na Saúde, há um crescente desfinanciamento determinado pela reversão das legislações que asseguraram maiores participações orçamentárias. Com menor acesso a recursos, há desmonte de políticas de atenção básica, por modificações significativas implementadas nos mais diversos programas.

Na Assistência Social, ao congelamento dos benefícios assistenciais do Bolsa Família somou-se o enorme crescimento das filas para acessos aos diversos benefícios. Esse movimento, aliado às investidas contra a rede do SUAS, piorou a qualidade das informações do Cadastro Único e menosprezou a sua importância para uma pronta resposta dos programas assistenciais.

Na Previdência Social e no Seguro Desemprego, as reformas para redução dos direitos, tanto na previdência social quanto nas relações de trabalho, criaram exigências e carências incompatíveis com a realidade do mercado de trabalho, acentuadas durante a crise de 2020. Pode-se dizer que as reformas trabalhista e da previdência se complementaram para aumentar a precarização do trabalho e a exclusão previdenciária.

As funções de planejamento dependem maciçamente de informações e dados sociais, sanitários e econômicos, os quais perdem a sua essência nesse modelo de estado mínimo (o planejamento estatal não deve concorrer com os agentes econômicos, considerados mais eficazes para a alocação dos recursos). E, como uma das consequências desse modelo é a concentração de renda e o aumento da pobreza e das desigualdades, surgem muitas críticas. Diminuir o acesso às informações ou piorar a sua qualidade dificulta a análise das consequências das políticas em curso.

O resultado de todo esse processo culminou em um ambiente de dificuldades para a ação pública no enfrentamento às crises sanitária e social de 2020, geradas pela pandemia do Coronavírus. E foi sobre esse cenário que o país precisou enfrentar a pandemia. No início do ano, o conjunto das amarras fiscais tendia a impedir qualquer ação governamental que demandasse recursos. Até mesmo as primeiras medidas provisórias para alocar recursos para o Ministério da Saúde permitiram apenas realocar dotações internas, como se a pandemia não fosse um encargo extra para as ações e serviços de saúde pública.

Somente a partir de abril, com a aprovação do chamado Orçamento de Guerra (Regime Extraordinário Fiscal contido na EC nº 106), o país pôde apresentar políticas para ampliar a atenção à saúde, implementar um importante programa de renda emergencial, socorrer empresas e proteger empregos.

E, mesmo tendo à sua disposição recursos praticamente ilimitados, ao longo do ano e em especial no último trimestre, o governo optou por não utilizar plenamente os recursos disponibilizados para ações e os serviços de saúde, reduziu o benefício emergencial (para metade do valor e em relação aos requisitos para sua concessão). A incompreensão sobre a gravidade da pandemia e da crise social e a insensibilidade frente aos problemas associadas à austeridade falaram mais alto do que as necessidades do povo brasileiro.

Essa publicação deve analisar, além do desempenho das ações de Saúde, Previdência e Assistência Social, os recursos não aplicados nessas ações e o resultado das aplicações e omissões nas diversas áreas abrangidas pela Seguridade Social, como também o volume de recursos colocados à disposição do enfrentamento da Covid-19.

Pela atipicidade do ano de 2020, a Análise da Seguridade Social optou por demonstrar em separado para cada área de estudo, as despesas que foram financiadas pelo Orçamento da Seguridade Social e as que foram custeadas pelo Regime Extraordinário Fiscal (EC nº 106).

No Capítulo 1 dessa publicação apresentamos uma análise do quadro econômico que antecedeu a pandemia e a crise de 2020. E pode-se perceber como os baixos níveis de crescimento econômico que caracterizaram a produção nacional entre 2011 e 2020 são responsáveis por mazelas como desemprego, concentração da riqueza, aumento das desigualdades e dificuldades adicionais que aparecerem durante a pandemia.

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

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

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

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





# 1. A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2020

**E**m 2020, o Brasil e o mundo foram surpreendidos por uma das mais graves crises sanitárias originada por um vírus<sup>1</sup> até então desconhecido, SARS-CoV-2, que provoca uma doença respiratória aguda (Covid-19), altamente infecciosa. O vírus tem altíssima capacidade de transmissão. Os contaminados que desenvolvem as formas agudas da doença apresentam altos índices de mortalidade. Ao longo de 2020, foram desenvolvidos estudos para produção de medicamentos e de vacinas com vistas a inibir o contágio e reduzir os efeitos da doença. A Covid-19 não tinha protocolos uniformes de tratamento conhecidos.

A proliferação do vírus com grande número de contaminados e a ausência de um retroviral específico, colapsaram, em quantidade e qualidade, os sistemas de saúde público e privado. Os países que conseguiram vacinar em massa, viram diminuir mortes e hospitalizações em 2021. E decorridos um ano e meio, o distanciamento social, o uso de máscaras e outras medidas higiênicas, aliados à vacinação, se mostram como a forma eficaz de evitar a transmissão.

O mundo parou e onde e quando foi possível as pessoas se isolaram em respeito às determinações do setor público ou por medo da contaminação. As consequências para a economia mundial foram imediatas, ocasionando uma crise social de altas dimensões. Em menos de 18 meses, foram mais de 150 milhões de casos confirmados e mais de três milhões de mortes<sup>2</sup>, uma crise econômica que derrubou as mais avançadas economias em 4,7% e a média mundial em 3,3%<sup>3</sup>, e uma crise social sem precedentes.

Em crises sanitárias anteriores, os resultados podiam ser creditados, em maior ou menor grau, à incapacidade da ciência de compreender a natureza da doença, seus vetores, sua profilaxia. Não foi essa exatamente a situação de 2020. Já em janeiro de 2020, em alguns países, o vírus estava sequenciado - no Brasil,

1 Um tipo de coronavírus. Eles são a segunda principal causa de resfriado comum (após rinovírus) e, até as últimas décadas, raramente causavam doenças mais graves em humanos do que o resfriado comum. Ao todo, sete coronavírus humanos (HCoVs) já foram identificados: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV (que causa síndrome respiratória do Oriente Médio) e o, mais recente, novo coronavírus (que no início foi temporariamente nomeado 2019-nCoV e, em 11 de fevereiro de 2020, recebeu o nome de SARS-CoV-2). Esse novo coronavírus é responsável por causar a doença Covid-19.

2 Dados consolidados até o final de abril de 2021

3 FMI World Economic Outlook April 2021



em fevereiro<sup>4</sup>. A pandemia da Covid-19 encontrou um universo de relações políticas, econômicas e sociais diferenciadas. O vírus era uma novidade, mas as principais mazelas dessa pandemia não podem ser creditadas a falta de Ciência, mas sim a um mundo altamente desigual, com altos níveis de concentração de renda, que vem diminuindo a capacidade de atuação efetiva do Estado.

No Brasil, a desestruturação do trabalho, especialmente depois da reforma trabalhista de 2017, incrementou as formas precárias de ocupação; fez crescer novas regras de ocupação por plataformas e aplicativos - aplaudidas por muitos como empreendedorismo - o emprego parcial ou intermitente; e robusteceu a terceirização. No fundamental, gerou uma grande proporção de trabalhadores sem direitos. A pandemia determinou reduções abruptas na renda familiar. O crescimento da miséria e da insegurança alimentar somente foi evitado porque foi concedido um benefício emergencial de R\$ 600, instituiu e manteve programas voltados para manutenção e geração dos empregos, e constituiu linhas de créditos para salvar as empresas.

A publicação “Covid-19: Políticas Públicas e as Respostas da Sociedade”, de abril de 2020, apontou a vulnerabilidade dos trabalhadores brasileiros, diante dessa realidade composta pelo novo marco regulatório do mercado de trabalho e pelos efeitos da pandemia. E mostrou que um quarto dos trabalhadores brasileiros (23,8 milhões) concentrava vulnerabilidades tanto em função de seus vínculos e posições frágeis quanto em decorrência dos impactos setoriais causados pela pandemia. Informava ainda que 81% da força de trabalho experimentaria algum tipo de vulnerabilidade em virtude dos efeitos da pandemia da Covid-19<sup>5</sup>.

Os brasileiros sofreram em 2020, e ainda sofrem, com as consequências da pandemia que já vitimou mais de 500 mil brasileiros e que levou o SUS ao colapso. Uma crise econômica que fechou empresas, extinguiu empregos e ocupações, bem como uma crise social determinada pela diminuição da renda das famílias, pela alta dos preços dos alimentos e pela volta da insegurança alimentar.

## A PANDEMIA EM 2020

Os primeiros casos notificados ocorreram em dezembro de 2019, e dizia-se que se tratava de uma pneumonia de causas desconhecidas. Eram alertas de risco moderado. Agravou-se e, em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo Coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização. À época, já se identificavam casos de transmissão em dezenove países. A OMS já alertava e recomendava:

*acelerar o desenvolvimento de vacinas, terapêuticas e diagnósticos; combater a disseminação de rumores e desinformação; identificar, isolar e cuidar de casos, e impedir a transmissão; (...) a única maneira de derrotar este surto é ter todos os países trabalhando juntos em um espírito de solidariedade e cooperação. Estamos todos juntos nisso e só podemos pará-lo juntos. É tempo de fatos, não de medo. É tempo da ciência, não de rumores. É tempo da solidariedade, não do estigma<sup>6</sup>.*

4 Segundo a Agência FAPESP – Apenas dois dias após o primeiro caso de coronavírus da América Latina ter sido confirmado na capital paulista, pesquisadores do Instituto Adolfo Lutz e das universidades de São Paulo (USP) e de Oxford (Reino Unido) publicaram a sequência completa do genoma viral, que recebeu o nome de SARS-CoV-2. Fonte: <https://tinyurl.com/ygz2wtqh>

5 Trabalho disponível em <https://tinyurl.com/yefuj7qt>

6 O Comunicado da OMS, já ressaltava 7.834 casos confirmados, incluindo 7.736 na China, representando quase 99% de todos os casos relatados no mundo. Ao todo, 170 pessoas perderam a vida com esse surto, todas na China, e alertava para problemas no sudeste asiático e nas Américas. O original pode ser acessado em <https://tinyurl.com/ydzookb6>.

Em fevereiro, o Brasil declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) e a Lei nº 13.979, de 2020, foi aprovada em tempo recorde (dois dias de tramitação), com medidas para o enfrentamento da emergência sanitária (isolamento e quarentena, flexibilidade na importação e na aprovação do uso de medicamentos e a aquisição de insumos e equipamentos). Em meados de março, o governo solicitou ao Congresso Nacional a decretação de estado de calamidade. Foi prontamente atendido e com o Dec. Legislativo nº 6, de 2020, o Congresso reconheceu o estado de calamidade<sup>7</sup>, que permitia ao governo federal maior flexibilidade fiscal frente às restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mas não era suficiente, porque, desde 2016, impera um longo arcabouço jurídico destinado a implementar medidas de austeridade fiscal. Fruto desse conjunto de fatores, a execução orçamentária está sujeita a diferentes limites e muitos bloqueios.

Para romper com o conjunto desses bloqueios, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 106, instituindo um regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Com a emenda, a realização de despesas para o enfrentamento em 2020 pode ser feita sem as amarras da Lei de Responsabilidade Fiscal (com as suas metas de resultado primário) e sem os entraves constitucionais da regra de ouro (que limita a emissão de títulos) e do teto de gastos.

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

O governo teve ampla capacidade de ação, no entanto, pelas mais diversas razões, suas ações não lograram o êxito esperado. Depreende-se do relatório do TCU<sup>8</sup> que houve omissão da responsabilidade de coordenador central do SUS, não definindo as competências, não emitindo protocolos à altura do caos da pandemia, nem evitando o colapso do SUS, sequer providenciando a quantidade de vacinas necessárias para atender à população. Além disso, não aplicou todos os recursos destinados ao SUS e, dos quase R\$ 70 bilhões de recursos extras autorizados, apenas R\$ 44 bilhões foram pagos e R\$ 22 bilhões, 30% dos valores autorizados, sequer foram empenhados. Faltou com a definição objetiva de critérios para a transferência de recursos a estados e municípios – a julgar pelo colapso do SUS na virada do ano, a entrega desses recursos fez falta na estruturação da necessária rede de atendimento. Esses pontos serão analisados ao longo do texto, quando forem tratados as ações e os programas da Seguridade Social.

A Tabela 1 permite acompanhar os gastos financiados com o Regime Fiscal Extraordinário Covid-19, realizados ao longo de 2020.

A crise econômica desencadeada pela pandemia não foi pequena. A economia brasileira e a ocupação caíram abruptamente no primeiro quadrimestre. De janeiro a abril, pelos dados da PNAD-C do IBGE, a população ocupada decresceu em quase 5 milhões de trabalhadores e os desocupados aumentaram quase um milhão. O número de desocupados somente não foi maior, porque nesse período saíram da força de trabalho mais de 5 milhões de pessoas que nem estavam ocupados nem procuravam emprego (Desalentados). Essa seguramente foi uma das maiores marcas de 2020, os trabalhadores, por falta de opção, abandonaram o mer-

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

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

cado de trabalho. Em maio, outros 5 milhões adotaram a mesma postura. Em setembro, havia 79,1 milhões de pessoas em idade ativa nessa condição, nada menos do que 12,8 milhões a mais do que em janeiro.

**TABELA 1**  
**AÇÕES REALIZADAS COM OS RECURSOS DO REGIME FISCAL EXTRAORDINÁRIO COVID-19 EM 2020**

	Valores correntes, R\$ milhões %			
	Autorizado (A)	Empenhado (B)	Pago (C)	% (C / A)
<b>Ampliação do bolsa família</b> - ampliação do número de beneficiários	369	369	369	100
<b>Apoio a microempresas e empresas de pequeno e médio porte</b> - integralização de cotas no fundo garantidor de operações (FGO) para o Pronampe e de cotas do Fundo Garantidor de Crédito para o programa emergencial de acesso a crédito	58.093	58.093	58.093	100
<b>Apoio a microempresas e empresas de pequeno e médio porte</b> - programa emergencial de acesso ao crédito – maquininhas	10.000	5.000	5.000	50
<b>Apoio ao setor cultural: Lei Aldir Blanc</b> – apoio emergencial	3.000	3.000	3.000	100
<b>Auxílio emergencial</b> - R\$ 600,00 ao trabalhador informal	254.240	231.181	229.906	90
<b>Auxílio emergencial às instituições de longa permanência para idosos</b>	160	160	160	100
<b>Auxílio emergencial residual</b> - R\$ 300,00 ao trabalhador informal	67.601	64.052	63.040	93
<b>Auxílio financeiro a estados, DF e municípios</b> - programa federativo de enfrentamento à covid-19	60.189	60.149	60.149	100
<b>Complemento aos fundos de participação de estados e municípios</b> - entes que recebem FPE e FPM	16.000	15.098	15.098	94
<b>Demais ações de governo</b> - ações fora do âmbito das medidas provisórias	1.296	1.265	934	72
<b>Enfrentamento da emergência de saúde pública</b> - prevenção, preparação e assistência à população	69.444	47.472	43.931	63
<b>Financiamento da folha salarial</b> - renda bruta anual: R\$ 360 mil a R\$ 10 milhões	6.807	6.807	6.807	100
<b>Financiamento da infraestrutura turística</b> - recursos para capital de giro emergencial e investimentos em capital fixo no setor de turismo	5.000	5.000	3.077	62
<b>Incremento temporário no custeio de ações de saúde</b> - atenção básica (PAB)	37	37	37	100
<b>Incremento temporário no custeio de ações de saúde</b> - média e alta complexidade (MAC)	20	20	20	100
<b>Manutenção do emprego e da renda</b> - com redução proporcional de jornada e suspensão de contrato	51.547	41.547	33.497	65
<b>Tarifa social de energia elétrica</b> - isenção tarifa social de energia elétrica	900	900	900	100
<b>Total</b>	<b>604.703</b>	<b>540.150</b>	<b>524.018</b>	<b>87</b>

Notas: Nem todos os valores consignados para o enfrentamento da emergência em Saúde Pública foram aplicados no Ministério da Saúde ou em Ações da Seguridade Social, segundo a metodologia utilizada nesta publicação.

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

A massa salarial do trimestre terminado em abril foi R\$ 40 bilhões inferior à de janeiro<sup>9</sup>. Os números de setembro reportam uma queda de R\$ 56,3 bilhões.

A renda das famílias tem no trabalho um forte componente, ocasionando a queda nos índices que mensuram as vendas no comércio, os serviços prestados às famílias, o volume de serviço total (que aponta a tendência de 60% do PIB) e a produção industrial, respectivamente, 29,2%, 69,4%, 16,4% e 27,5%, entre janeiro e abril. Em cadeia, essas quedas agravaram os problemas do mercado de trabalho. Os dados são esclarecedores para demonstrar o tamanho das crises econômica e social.

9 Os dados da PNAD\_C são totalizados por trimestre. As referências em relação a janeiro e abril dizem respeito ao trimestre móvel que se encerra no mês da publicação.

A Tabela 2 mostra o comportamento de diversos indicadores do mercado de trabalho e da economia de janeiro a setembro de 2020.

**TABELA 2**  
**INDICADORES DO MERCADO DE TRABALHO E DA ECONOMIA EM 2020**

	jan	fev	mar	abr	mai	jun	jul	ago	set	out	nov	dez
População Ocupada <sup>(1)</sup> , em milhões	94,2	93,7	92,2	89,2	85,9	83,3	82,0	81,7	82,5	84,3	85,6	86,2
Pop. desocupada, subutilizada e da força de trabalho potencial <sup>(1)</sup> , em milhões	26,4	26,8	27,6	28,7	30,4	31,9	32,9	33,3	33,2	32,5	32,2	32,0
Pop. fora da força de trabalho <sup>(1)</sup> , em milhões	65,7	65,9	67,3	70,9	75,0	77,8	79,0	79,1	78,6	77,2	76,4	76,3
Massa salarial dos ocupados <sup>(1)</sup> , em R\$ bilhões, valores correntes	259,1	258,8	247,8	220,0	206,6	197,4	194,7	197,0	202,8	206,4	209,4	214,3
Índice de vendas do comércio <sup>(2)</sup>	94,5	87,5	83,5	65,3	78,6	87,3	96,9	99,6	98,8	104,5	106,1	117,0
Índice serviços às famílias <sup>(3)</sup>	100,4	86,9	62,3	31,0	34,1	37,0	43,0	50,4	56,3	66,2	69,0	75,9
Índice de volume de serviços total <sup>(4)</sup>	88,0	84,1	84,1	71,6	72,6	76,5	79,9	81,7	84,4	86,8	88,0	95,6
Produção Física Industrial <sup>(5)</sup>	87,7	88,1	78,8	60,2	68,3	75,4	82,3	85,1	88,4	89,8	91,2	92,4

Notas: <sup>(1)</sup> dados da PND-C, totalizados por trimestre. As referências em relação aos meses dizem respeito ao trimestre móvel que se encerra no mês da publicação. <sup>(2)</sup> Índice de volume de vendas no comércio varejista ampliado; PMC-IBGE. <sup>(3)</sup> Índice de volume de serviços prestados às famílias – um dos componentes do PMS-IBGE. <sup>(4)</sup> Índice de volume de serviços PMS-IBGE. <sup>(5)</sup> Produção Física Industrial; PMI-IBGE.

Fonte: IBGE.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O governo postergou a adoção de medidas para enfrentamento às crises. Seja por não acreditar na gravidade da doença, seja pelos receios fiscais, o benefício emergencial às pessoas somente começou a ser pago ao final de abril. O benefício de manutenção do emprego, que permitiu às empresas negociarem redução de salários e jornadas com contrapartida de estabilidade temporária, na prática saiu em maio. As medidas de crédito e a dilação dos prazos para pagamento de impostos, tão fundamentais para suprir a queda do faturamento, foram adotadas em quantidade inegavelmente insuficiente.

O cenário econômico começou inverter a sua tendência de queda apenas no segundo semestre, entre julho e agosto. E mesmo assim, com pequenos avanços que foram incapazes de devolver as perdas provocadas ao longo do ano, especialmente no mercado de trabalho.

A maior responsabilidade por essa inversão pode ser creditada aos gastos com o benefício emergencial que se somaram aos benefícios da Seguridade Social. Em relação aos benefícios normais da Seguridade, foram utilizados instrumentos como a antecipação do pagamento da 1ª e 2ª parcelas do 13º e do abono salarial, e a antecipação dos pagamentos judiciais relativos ao RGPS. Essas iniciativas garantiram valores adicionais entre maio e junho, ajudando significativamente a renda das famílias nesse período e a reversão das tendências da economia.

A Tabela 3 aponta os resultados desse esforço, seja pelos instrumentos de antecipação de pagamentos dos benefícios normais da Seguridade, seja pelos benefícios emergenciais que buscaram suprir a diminuição da renda do trabalho.

A Tabela 3 adota o critério de indicar mensalmente os valores pagos, já que muitas vezes o momento do empenho (realização da despesa) não determina a entrega dos valores (a eficácia plena de seus efeitos econômicos).

**TABELA 3****VALORES MENSAIS PAGOS EM BENEFÍCIOS NORMAIS DA SEGURIDADE SOCIAL E BENEFÍCIOS EMERGENCIAIS EM 2020**

Valores correntes, R\$ milhões

Benefício	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Total Geral
<b>Soma benefícios normais</b>	<b>23.951</b>	<b>64.565</b>	<b>64.476</b>	<b>64.447</b>	<b>82.561</b>	<b>91.499</b>	<b>60.050</b>	<b>59.434</b>	<b>62.670</b>	<b>62.548</b>	<b>61.883</b>	<b>64.326</b>	<b>762.410</b>
Previdenciários urbanos	7.216	39.755	39.217	41.971	60.235	55.288	38.680	38.598	38.969	39.578	39.475	40.583	479.565
Previdenciários rurais	5.063	10.322	10.257	12.968	13.359	12.455	10.116	10.183	10.180	10.252	10.283	10.337	125.773
Pagamentos judiciais	532	637	798	1.015	734	8.905	1.624	1.056	1.174	1.053	1.084	1.027	19.639
BPC - LOAS e RMV	2.882	5.207	5.151	5.226	5.173	5.018	5.059	5.087	5.055	5.130	5.127	5.188	59.302
Bolsa família	2.476	2.471	2.531	113	144	109	73	117	2.707	2.704	2.704	2.731	18.881
FAT (abono)	3.065	2.702	3.188	0	0	5.293	884	496	740	733	659	1.499	19.259
FAT (seguro desemprego)	2.717	3.473	3.335	3.154	2.916	4.430	3.613	3.896	3.846	3.097	2.552	2.962	39.991
<b>Soma benef. emergenciais</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>36.106</b>	<b>47.583</b>	<b>51.795</b>	<b>50.167</b>	<b>49.432</b>	<b>27.502</b>	<b>23.986</b>	<b>20.332</b>	<b>19.539</b>	<b>326.443</b>
Benef. emergenciais				35.781	41.077	44.682	45.875	45.339	24.182	20.885	17.795	17.330	292.945
Benef. manutenção emprego				325	6.506	7.113	4.292	4.093	3.320	3.101	2.537	2.209	33.497
<b>Total geral</b>	<b>23.951</b>	<b>64.565</b>	<b>64.476</b>	<b>100.554</b>	<b>130.144</b>	<b>143.294</b>	<b>110.217</b>	<b>108.866</b>	<b>90.172</b>	<b>86.534</b>	<b>82.216</b>	<b>83.865</b>	<b>1.088.853</b>

Fonte: Siga Brasil – SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As novas iniciativas, sejam derivadas da antecipação de benefícios da Seguridade Social, sejam os benefícios emergenciais da pandemia, tiveram os seus efeitos financeiros ao final de abril. Esses impulsos financeiros mudaram o ritmo da economia.

Ao longo do primeiro trimestre não houve desembolsos extras ou políticas que intervissem na produção ou na capacidade de consumo. A demanda interna, segundo o IPEA<sup>10</sup> apresentou resultados alarmantes, em relação ao mesmo trimestre de 2019, com queda de 13,1% na absorção interna (demanda mais variação de estoques) e menos 13,9% nos investimentos. A diminuição na renda das famílias, conforme mostrado na Tabela 2, determinou um consumo 12,2% menor.

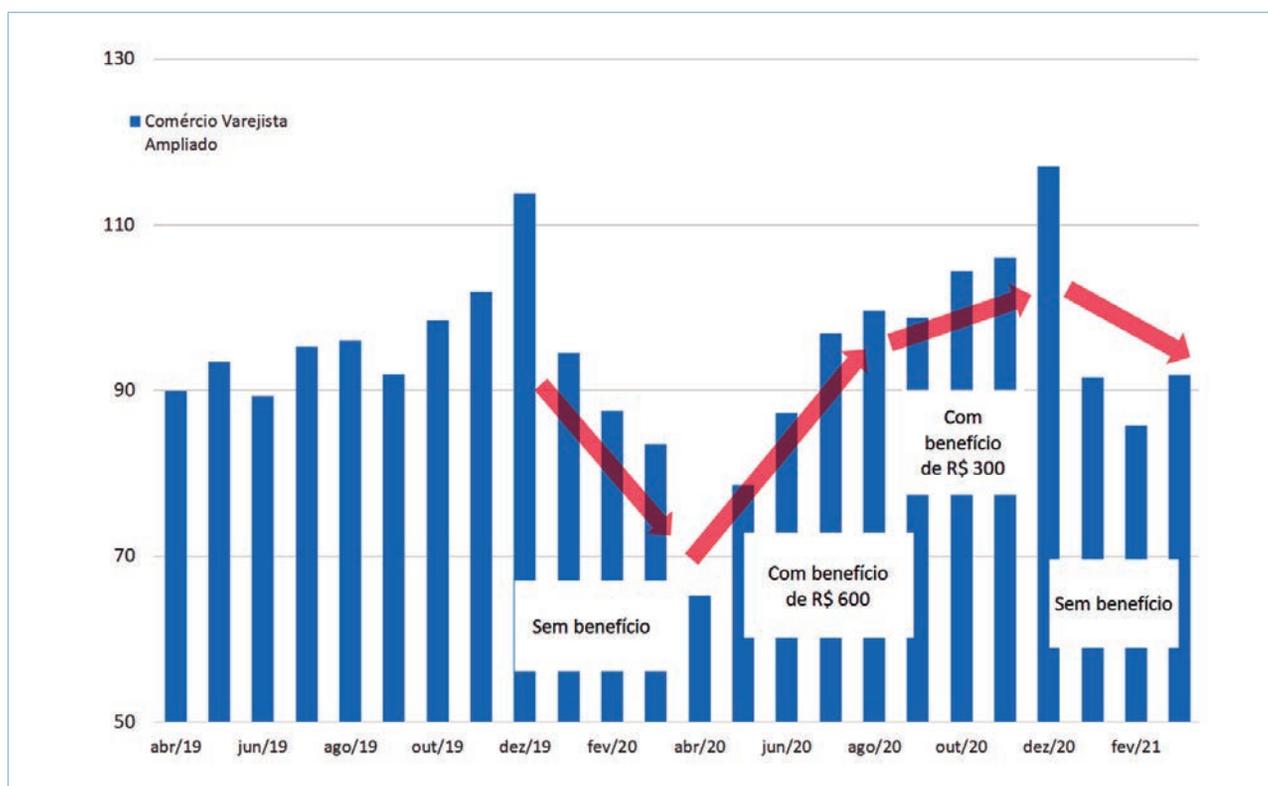
A mais expressiva dessas alocações foi a renda emergencial de R\$ 600 por trabalhador que perdeu a sua renda. Esses valores que chegaram a R\$ 1.200 por família, pouco acima de um salário mínimo, somaram cerca de R\$ 45 bilhões mensais e foram concedidos de abril a agosto (o pagamento de R\$ 10,9 bilhões em setembro foi residual em função dos escalonamentos). Em setembro, o benefício foi cortado à metade e bastante reduzido em relação ao seu alcance, com custo mensal de R\$ 15,7 bilhões. A alocação desses recursos públicos supriu a perda da renda do trabalho a que ficaram submetidas as famílias em 2020, especialmente enquanto perdurou o benefício emergencial de R\$ 600.

O índice de vendas no comércio ampliado pode ajudar a entender o papel desse benefício emergencial na economia. A diminuição crescente da renda das famílias no primeiro trimestre e a ausência de qualquer compensação governamental até abril determinaram uma queda desse indicador. Com a entrada em vigor do benefício emergencial de R\$ 600, o comércio retoma. A partir de setembro, fica

10 Carta de Conjuntura nº 50, 1º Trimestre de 2021 ([www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura](http://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura))

quase estabilizado quando o benefício diminuiu para R\$ 300. E, no primeiro trimestre de 2021, cai novamente, pela falta de um benefício, já que o mercado de trabalho não se recuperou por completo e o desemprego continuou crescendo. Esse comportamento está expresso no Gráfico 1.

**GRÁFICO 1**  
COMPORTAMENTO MENSAL DO ÍNDICE DE VENDA DO COMÉRCIO E O BENEFÍCIO EMERGENCIAL



Fonte: PMC (IBGE). Índice de venda do comércio varejista ampliado.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Pesquisa do Data Folha em dezembro revelou que o benefício foi a única renda para 44% das famílias entre abril e agosto e 36% no último trimestre. A redução do benefício em setembro determinou a diminuição da compra de alimentos para 75%, 55% cortaram despesas com remédios, 57% diminuíram o consumo de água, luz e gás e 51% deixaram de pagar as contas da casa. De acordo com estudo do pesquisador Vinícius Botelho, do FGV IBRE (Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas), a redução do auxílio emergencial pela metade diminuiu a renda de cerca de 7 milhões de pessoas colocando-as abaixo do nível de pobreza de até R\$ 5,50 por dia, em outubro de 2020, em relação ao verificado em setembro. Segundo ele, esse número deveria subir para quase 17 milhões caso o benefício fosse extinto, no início de 2021<sup>11</sup>. Como realmente não existiu no primeiro trimestre de 2021, essa previsão pode ter se concretizado nesse período.

Em 2021, o benefício emergencial foi novamente instituído em valor reduzido, nos termos da MP 1039, previsto para quatro parcelas e contido em um custo total anual de R\$ 44 bilhões. Os valores em mé-

11 [https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-12/paper\\_viniusbotelho\\_ibre\\_2020.pdf](https://portalibre.fgv.br/sites/default/files/2020-12/paper_viniusbotelho_ibre_2020.pdf)

dia serão de R\$ 250, com valor mínimo de R\$ 175 e máximo de R\$ 375, para o exclusivo caso de mulher provedora de família monoparental. Em um cenário tão ou mais adverso do que em 2020, se somam, além da crise sanitária, benefícios menores em meio ao aumento do desemprego e uma inflação que penalizou ainda mais as faixas de menores rendas. Segundo o IPEA<sup>12</sup>, em 2020, a alta dos preços para os segmentos de renda mais baixa acumulou 6,22%, superando os índices de reajuste do salário mínimo, de 5,45%. Para os mais ricos, os preços apresentaram um comportamento muito mais afável, subindo apenas 2,74%. Para os mais pobres pesou a alta dos alimentos, puxada pela alta das commodities e pela taxa cambial.

Ainda sobre a pandemia, merecem ser acompanhadas as informações sobre a crise sanitária. Até meados de maio de 2021, o Brasil somou mais de 434,7 mil mortes, resultado de mais de 15,5 milhões de infectados. A crise neste ano superou todos os recordes de 2020. Somente em abril, foram mais de 82 mil mortos, superando os dados do pior trimestre (3º) de 2020. Entre março e abril de 2021, que marcam o colapso do SUS, somente em leitos de internação, a ocupação totalizou 8,1 milhões de leitos/dia. Uma parcela grande das cidades não possuía leitos disponíveis, adequados à gravidade das infecções.

A Tabela 4 apresenta dados mensais sobre a Covid-19, expansão da doença, mortes e internações.

A inação governamental com a falta de coordenação nacional do SUS, na aquisição e disponibilização de insumos; na falta de formulação de protocolos adequados; na omissão de campanhas pelo isolamento social e de adoção de medidas de higiene; e, em menor grau, da sociedade, na inobservância de regras mínimas de distanciamento social, transformou o Brasil em um dos grandes focos da Covid-19 e de suas variantes.

Enquanto nos mais diversos países a taxa de contaminação, de internação e os óbitos caem em 2021, o Brasil ainda padece.

A vacinação não estava disponível em 2020. Então medidas de profilaxia deveriam ter sido adotadas e incentivadas. Mas em 2021, os países que se anteciparam e reservaram vacinas colheram resultados melhores em relação à proliferação da doença, às internações, reduções de mortes e a recuperação da economia. A adoção dessas medidas poderia ter evitado a maior parte das mortes no país.

Nos países onde se verificou rapidez na vacinação, constatou-se a queda nas taxas de ocupação de leitos e, principalmente nas mortes. Dados recentes do primeiro estudo nacional sobre o impacto da vacinação, realizado pela Itália, apontou a redução de 95% das mortes pela vacinação. Os efeitos da imunização crescem a partir do 14º dia e se estabelecem no 35º. Em maio de 2021, a Itália já estava vacinando os adultos acima de 40 anos e os profissionais de saúde<sup>13</sup>.

No Brasil, entre os segmentos sociais prioritários para vacinação, pesquisas em relação aos idosos e aos profissionais de saúde – categoria mais submetida a alta carga viral – apontam na mesma direção. A morte entre os idosos permaneceu estável, entre 25% e 30%, desde o começo da epidemia no início de 2020, mas ficou abaixo de 15% em abril de 2021, segundo pesquisadores associados de Havard e UFPel<sup>14</sup>. Também entre profissionais de saúde, segundo dados do Cofen (Conselho Federal de Enfermagem), as mortes de profissionais de saúde caíram 71% após a vacinação<sup>15</sup>.

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

13 FSP: edição de 15/5. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/eqilibrioesaude/2021/05/vacinacao-reduz-em-95-mortes-por-covid-19-na-italia-diz-estudo.shtml>. O estudo pode ser visto em <https://www.epicentro.iss.it/vaccini/pdf/report-valutazione-impatto-vaccinazione-covid-19-15-mag-2021.pdf> (<https://tinyurl.com/yfh3fwyp>)

14 <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.04.27.21256187v1.full.pdf> (<https://tinyurl.com/ygysi93u>)

15 <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.04.27.21256187v1.full.pdf> (<https://tinyurl.com/ydso85dh>)

**TABELA 4****NÚMEROS MENSAIS DE CASOS, MORTES E INTERNAÇÕES RELACIONADOS À COVID-19**

	Novos casos	Óbitos	Leitos Clínicas - Suspeitos	Leitos UTI - Suspeitos	Leitos Clínicas - Confirmados	Leitos UTI - Confirmados
<b>2020</b>	<b>7.675.973</b>	<b>194.949</b>	<b>16.450.702</b>	<b>4.576.511</b>	<b>4.145.535</b>	<b>2.964.413</b>
<b>Trim 1</b>	<b>5.717</b>	<b>201</b>	<b>65.462</b>	<b>18.901</b>	<b>5.869</b>	<b>5.794</b>
jan			8.558	2.475	2.271	1.881
fev	2	0	36.825	2.223	1.820	1.564
mar	5.715	201	20.079	14.203	1.778	2.349
<b>Trim2</b>	<b>1.396.324</b>	<b>59.393</b>	<b>4.635.221</b>	<b>1.079.623</b>	<b>1.048.634</b>	<b>604.886</b>
abr	79.663	5.700	646.499	141.902	69.550	56.094
mai	428.820	23.413	1.829.475	418.520	401.567	255.733
jun	887.841	30.280	2.159.247	519.201	577.517	293.059
<b>Trim3</b>	<b>3.408.894</b>	<b>84.358</b>	<b>6.211.054</b>	<b>1.933.088</b>	<b>1.818.708</b>	<b>1.320.449</b>
jul	1.260.444	32.881	2.520.222	825.275	751.174	543.969
ago	1.245.787	28.906	1.854.157	607.423	586.475	424.057
set	902.663	22.571	1.836.675	500.390	481.059	352.423
<b>Trim4</b>	<b>2.865.038</b>	<b>50.997</b>	<b>5.538.965</b>	<b>1.544.899</b>	<b>1.272.324</b>	<b>1.033.284</b>
out	724.670	15.932	1.817.643	461.311	354.390	285.126
nov	800.273	13.236	2.013.941	581.924	450.398	387.369
dez	1.340.095	21.829	1.707.381	501.664	467.536	360.789
<b>2021</b>	<b>10.881.168</b>	<b>323.117</b>	<b>9.532.914</b>	<b>3.407.306</b>	<b>4.148.482</b>	<b>3.516.711</b>
<b>Trim1</b>	<b>5.072.774</b>	<b>126.566</b>	<b>4.598.664</b>	<b>1.581.676</b>	<b>2.031.125</b>	<b>1.586.863</b>
jan	1.528.758	29.555	1.518.762	494.057	526.354	419.638
fev	1.346.528	30.438	1.359.519	446.558	489.439	414.976
mar	2.197.488	66.573	1.720.383	641.061	1.015.332	752.249
<b>Trim2</b>	<b>5.808.394</b>	<b>196.551</b>	<b>4.934.250</b>	<b>1.825.630</b>	<b>2.117.357</b>	<b>1.929.848</b>
abr	1.910.264	82.266	1.672.010	666.295	944.835	812.966
mai	1.886.543	59.010	1.726.393	659.113	765.551	706.446
jun	2.011.587	55.275	1.535.847	500.222	406.971	410.436
<b>Total Geral</b>	<b>18.557.141</b>	<b>518.066</b>	<b>25.983.616</b>	<b>7.983.817</b>	<b>8.294.017</b>	<b>6.481.124</b>

Fonte: MS Painel Covid e Data-SUS ocupação de leitos hospitalares.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

## 1.1. MAIS UM ANO DE CRISE EM UM CENÁRIO DE DÉCADA PERDIDA

Os efeitos da pandemia, em 2020, determinaram uma queda na economia de 4,1%. Com esse resultado, o PIB real de 2020 terminou abaixo do patamar de 2011. Nesses dez anos, entre altos e baixos, a economia esteve estagnada. A tendência ao crescimento foi invertida em 2015. Depois de 2014, há três anos com recessões e no restante são baixíssimos crescimentos, a produção de bens e serviços resultou em um grande empobrecimento na conta do PIB per capita.

Segundo o IBGE, nessa década, a população aumentou 10,1%, de 192,4 milhões para 211,8 milhões. Ou seja, o PIB per capita, em termos reais, ficou 10% menor. Segundo o IPEA<sup>16</sup>, em 2011, depois de um processo com tendências de crescimento que vinha desde 1993, o PIB per capita, sob o critério de paridade de poder de compra (PPC), era de US\$ 15,32 mil (dólares de 2017). Ao final de 2019, antes de computar os efeitos negativos de 2020 (quando a economia caiu, os preços internos subiram e o real ainda se desvalorizou), estava reduzido para US\$ 14,65 mil. Isto significa que o país viveu a sua segunda década perdida desde 1980, ou seja, 20 anos perdidos em apenas 40 anos. A tendência à desindustrialização e à reprimarização da nossa economia e da nossa pauta de exportações são processos mais antigos<sup>17</sup>. Mas, os dados indicam que essas deteriorações foram aceleradas entre 2011 e 2020.

E a precarização da economia não se resume a esses dados preocupantes sobre a estagnação. Com o deslocamento da produção em direção a bens primários da agricultura e da extração mineral, a produção de bens e serviços mais elaborados perdeu força. Segundo os dados do IBGE (SCT), de 2011 a 2020, o PIB caiu quase 1%; a produção agropecuária cresceu 25,4% e a dos setores extrativos, 14,4%; e nas indústrias de transformação, diminuiu 12,8%.

Uma década sem crescimento promove uma diminuição na capacidade de financiamento do Estado ao mesmo tempo em que agrava os problemas sociais. Muitos dos avanços sociais alcançados relacionados ao trabalho, renda das famílias, redução das desigualdades, distribuição de renda, segurança alimentar, entre 2011 e 2015, retrocederam. Uma análise mais apurada, que não é o objeto direto dessa publicação, deverá comprovar retrocessos também em áreas de educação, reforma agrária, infraestrutura urbana, entre outros.

Segundo o FMI<sup>18</sup>, entre 2001 e 2010, o PIB nacional cresceu 44% (42%, segundo o IBGE). Trata-se de uma boa marca se lembrarmos que entre 2008 e 2009 o mundo viveu uma grande crise. Entre os países de maiores economias, apenas China (172%), Índia (103%) Indonésia (69%) e Federação Russa (60%) apresentaram resultados melhores nesse período. Canadá (20%), EUA e Japão (19%), Reino Unido (17%), França (13%), Alemanha (9%) e Itália (3%), apresentaram resultados inferiores aos do Brasil.

Pelos dados do IBGE, o Brasil continuou crescendo até 2015, a produção de bens e serviços aumentou outros 9,4%, mas aos poucos, prevaleceram políticas de austeridade, que determinaram cortes em políticas públicas, diminuição dos créditos públicos, e imperou, especialmente depois de 2016, com a EC do teto de gastos, a ideia de que é papel do Estado adotar políticas ativas para recolocar a economia em rota de crescimento.

O Gráfico 2 permite visualizar a evolução do PIB desde 2000. Pelos dados podemos acompanhar o crescimento real do PIB nesses 20 anos e a sua expansão real ao longo desse período. As curvas demonstram um maior ritmo de crescimento de 2000 a 2010, como foi mais lento até 2015, quando começou a cair. E, em 2020, estava em níveis inferiores a 2011, perdendo-se o crescimento da economia ocorrido de 2011 a 2015.

A pandemia em 2020 não pode ser responsabilizada pela década perdida. O processo de deterioração da sua economia, o caos social, o desmonte de políticas públicas com capacidade de promover o crescimento econômico já estava em curso.

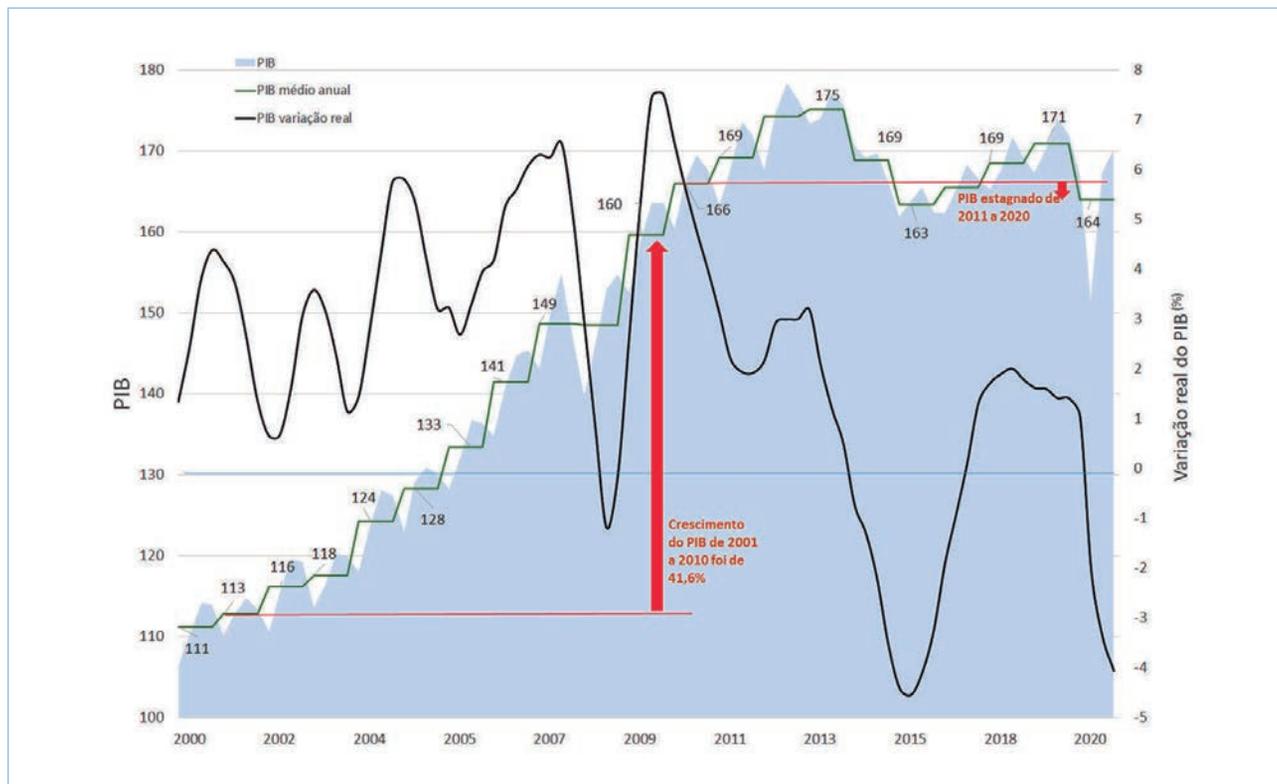
16 IPEAdata com dados do Banco Mundial. Ainda não há dados referentes a 2020.

17 Sobre desindustrialização e reprimarização, Ver IPEA

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3230/1/Presente%20e%20futuro%20do%20desenvolvimento%20brasileiro.pdf>

18 Dados do FMI, GDP at marked prices, 2010 US\$.

**GRÁFICO 2**  
**BRASIL, PIB REAL**



Nota: A linha em destaque mostra o crescimento do PIB de 2001 a 2010 e a sua estagnação de 2011 a 2020.

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais, com os dados publicados até julho de 2021. Evolução do PIB real trimestral série encadeada do índice de volume trimestral, transformação, no original, a média de 1995 = 100, variação real do PIB (Taxa acumulada em 4 Trimestres, relação aos 4 anteriores).

Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

É quase unanimidade que o crédito aberto às empresas, os benefícios para manutenção dos empregos, renúncias e diferimentos tributários, e um benefício emergencial, inicialmente de R\$ 600 e, no último trimestre de 2020, de R\$ 300, impediram uma queda maior do PIB em 2020.

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

E a recuperação em 2021 não está dada. Os estudos sobre a recuperação econômica posteriormente à pandemia da crise espanhola de 1919<sup>19</sup> apontaram que foram mais velozes nesse processo aqueles que também implementaram medidas para diminuir a propagação da doença. Adoção das chamadas intervenções não farmacêuticas destinadas a reduzir a mortalidade permitiram no médio prazo melhores resultados econômicos, ou seja, a redução da transmissão da doença não necessariamente deprimiu a atividade econômica.

A crise de 2008-2009 promoveu uma queda na produção, que nem de perto se compara ao ocorrido em 2015-2016 e ainda permitiu uma recuperação mais rápida. A crise iniciada em 2015 destruiu 7,3% da produção nacional e a pequena recuperação de 2017 a 2019 fez com que essas perdas fossem reduzidas para 3,6%, em valores médios anuais. Ao final de 2019, os níveis de produção situavam-se em patamares inferiores aos valores médios de 2013. A crise de 2020 criou um patamar ainda inferior.

Em relação ao desempenho anual, vê-se a diferença entre as crises de 2008-2009 e de 2015-2017. A primeira, menos aguda e rapidamente ultrapassada, sendo que, em 2010, o alto nível de crescimento permitiu superar rapidamente os seus efeitos negativos. A segunda, maior e mais duradoura e ainda sem que os níveis anteriores da produção tenham sido recuperados, pois os índices de desempenho do PIB continuam muito baixos. E, em relação a esse indicador, o ano de 2019 está longe de representar o fim da crise, eis que apresentou índices de crescimento inferiores ao ano anterior. Os dados de 2020 que aparentavam uma recuperação, pelo menos em relação a alguns indicadores pré-pandemia, refluíram, no começo de 2021, diante do agravamento da crise sanitária.

A queda na produção que o gráfico identifica pode ser compreendida pelo comportamento dos diversos setores da economia, medido pelas pesquisas mensais do IBGE sobre o desempenho da Indústria (PMI), do Comércio (PMC) e dos Serviços (PMS). Esses elementos, que compõem a produção, representam 82% do PIB<sup>20</sup>.

Os dados setoriais relativos à indústria, aos serviços e ao comércio podem ser acompanhados no Gráfico 3, 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 o ano de 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%.

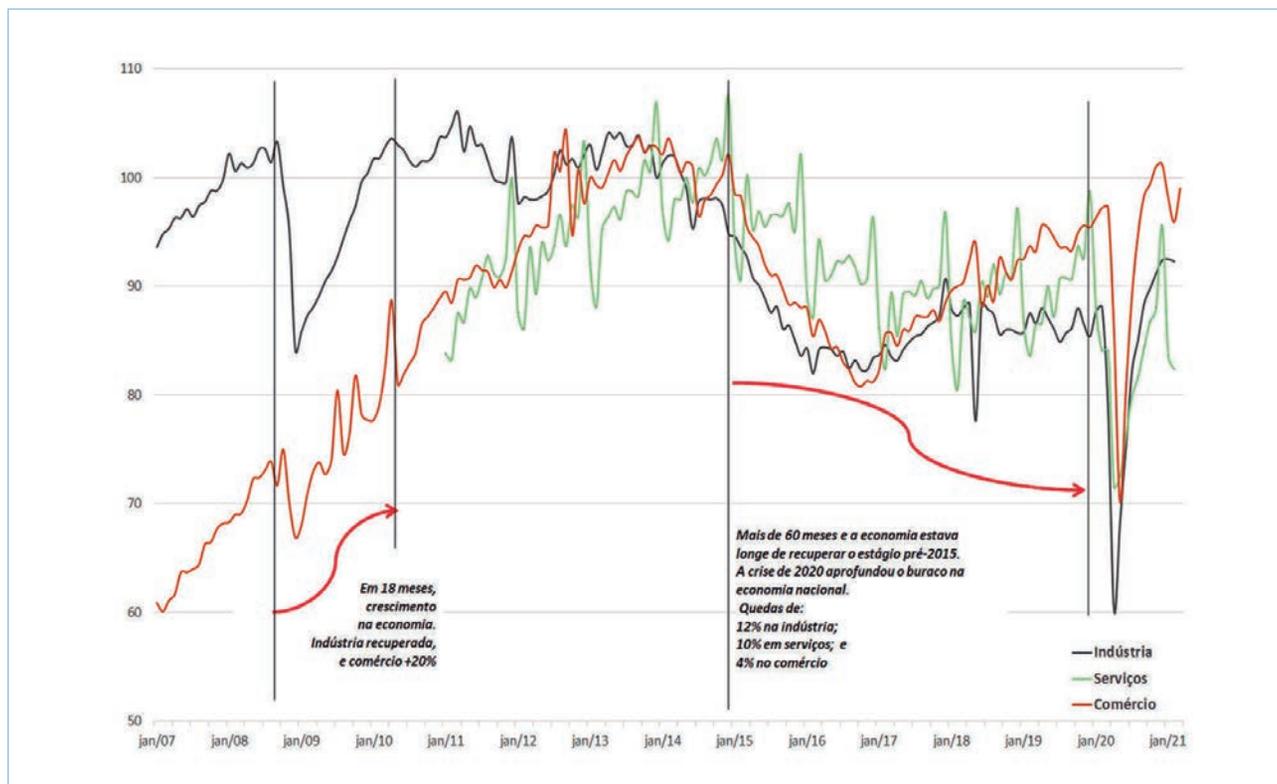
Há uma grande diferença entre o ocorrido com a grande crise mundial de 2008-2009, com a situação que o país vive desde 2015. E um dos elementos que diferenciam esses momentos é a ação governamental. No primeiro caso, foram utilizados diversos instrumentos para reaquecer a economia, como expansão do crédito para pessoas e empresas, aumento da renda das famílias, reduções tributárias, ampliação de políticas sociais e dos investimentos do governo e de suas estatais, novas políticas de adensamento industrial etc. Assim,

19 Uma boa síntese pode ser vista em Correia, Sergio e Luck, Stephan e Verner, Emil, *Pandemics Depress the Economy, Public Health Interventions Do Not: Evidence from the 1918 Flu* (June 5, 2020). Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3561560> ou <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3561560>

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

decorridos 18 meses desde setembro de 2008, a economia estava recuperada. A indústria havia retornado ao 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 3**  
INDICADORES MENSAIS DE COMPORTAMENTO DA PRODUÇÃO INDUSTRIAL,  
DO COMÉRCIO VAREJISTA E DOS SERVIÇOS



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

Fonte: IBGE.

Org. ANFIP e Fundação ANFIP.

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

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 ocorrem desde 2017. Os números de 2019, analisados sob diversos fatores, foram ainda piores do que os de 2018, quando o crescimento foi de apenas 1,3%. A Tabela 5 mostra como os números de cada trimestre de 2019 foram piores do que os correspondentes de 2018. Em sua maioria, os números do 4º trimestre de 2018 já foram inferiores aos do 3º trimestre daquele ano, e a situação foi se agravando. Os primeiros dados de 2019 (1º trimestre) foram menores do que os do final de 2018. E assim sucessivamente.

**TABELA 5**  
**VARIAÇÃO REAL DO PIB**

Período	PIB			Consumo das famílias			Consumo do governo			Investimentos (FBCF)			Exportações		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
I Trim	1,71	1,62	1,05	3,03	1,99	1,48	-0,06	0,50	-0,58	-0,42	4,94	4,23	5,74	2,38	-2,48
II Trim	1,90	1,60	-2,05	3,18	1,98	-2,08	0,48	0,12	-2,63	2,60	5,55	-0,87	4,47	3,24	-2,48
III trim	2,01	1,41	-3,38	2,89	2,03	-4,11	1,07	-0,56	-3,67	5,26	4,26	-4,02	3,19	1,68	-1,91
IV Trim	1,78	1,41	-4,06	2,37	2,19	-5,45	0,79	-0,45	-4,68	5,23	3,36	-0,78	4,05	-2,38	-1,76

Nota: Variação do PIB, acumulados em 4 trimestres contra os 4 trimestres anteriores, com os dados publicados até julho de 2021. Os valores do 4º (IV) Trimestre representam os números oficiais do PIB para o exercício.

Fonte: IBGE – Sistema de Contas Trimestrais.

Elaboração ANFIP e Fundação ANFIP.

O estudo da deterioração da economia em 2019 ajuda a entender melhor o fato de que a pandemia em 2020 interrompeu um ciclo mais vigoroso da recuperação. A redução paulatina e consistente do consumo das famílias, que responde por mais de 60% do PIB, mostra o resultado do processo de precarização do trabalho e dos altos índices de desemprego, e determina o comportamento da economia. Sem consumo interno, a produção não tem como crescer em uma economia em que as exportações representam menos de 15% do PIB. O consumo do governo (20% do PIB) apresentou um comportamento similar à renda das famílias, porque há uso reiterado de políticas fiscais restritivas. Outro fator a pressionar o PIB para baixo. Com uma produção decrescente, a ociosidade da economia está maior. Menos investimento na expansão da produção, redução de investimentos públicos e a quase paralisação do programa MCMV ditaram os dados dos investimentos (FBCF).

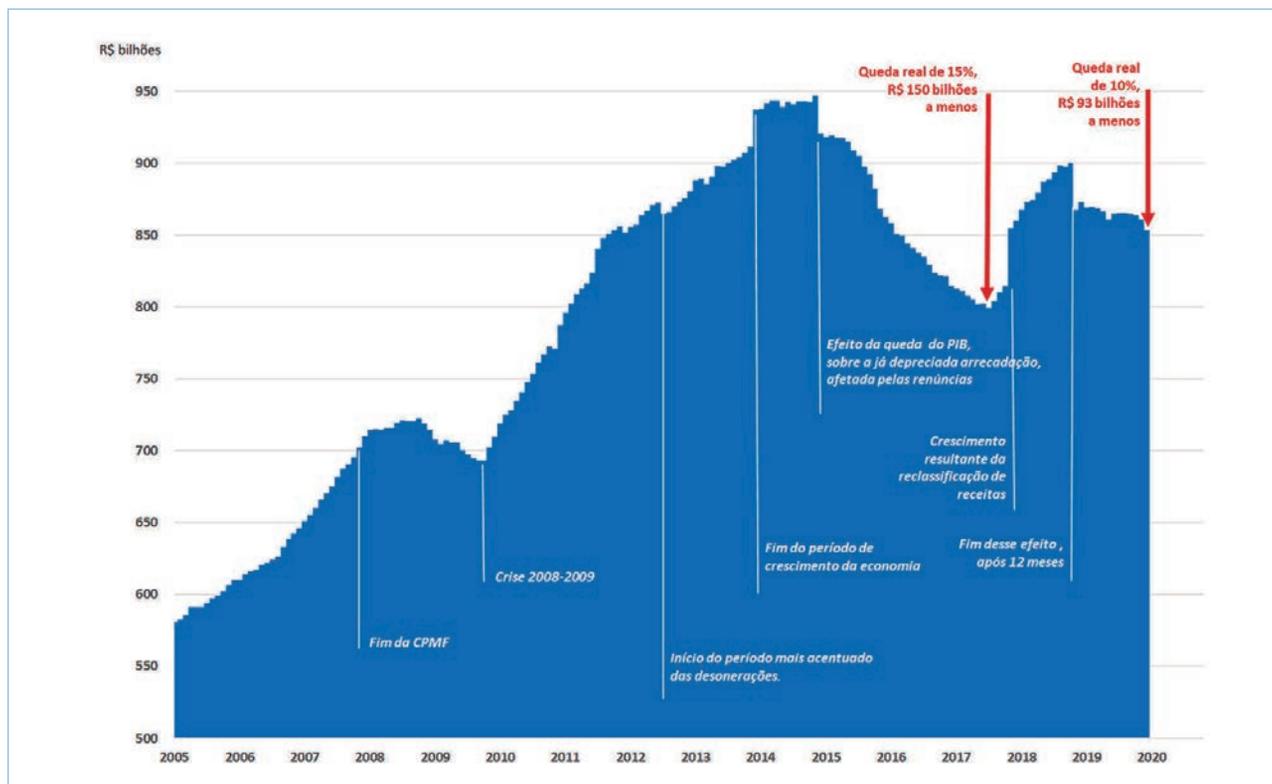
Os números do primeiro trimestre de 2020, divulgados ao final de maio, refletem a tendência de queda e apenas parcialmente os efeitos do isolamento social iniciado em março. Os números do 2º trimestre apresentam quedas mais incisivas por medirem a produção e o consumo em período com maiores efeitos da paralisação. Os números retratam uma queda de 13,5% no consumo das famílias, medindo os efeitos da perda de rendimentos de amplos setores sociais, de milhões de famílias que perderam renda pelo desemprego, de milhões de trabalhadores por conta própria que ficaram impedidos de buscar o sustento, tendo em vista a dificuldade do governo em responder rápida e eficazmente com programas econômicos e sociais para salvar empresas, empregos e renda.

Os dados do mercado de trabalho respondem a essa evolução da economia e às medidas de informalização em curso desde a reforma trabalhista de 2017. Esses números estão detalhados no Capítulo 4.

É nesse contexto que são analisadas as receitas da Seguridade Social em 2020.

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

**GRÁFICO 4**  
**RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS DO GOVERNO FEDERAL**



Fonte: STN-ME; em valores constantes de dezembro de 2020 (IPCA).

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A receita das contribuições sociais pode ser acompanhada no Gráfico 4. 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. A partir de 2014, a queda da arrecadação reflete o efeito combinado de recessão com essas desonerações. O crescimento em 2018 não decorre de fatores econômicos, mas de uma correção<sup>21</sup>, que incorporou às respectivas fontes,

21 O crescimento da arrecadação verificado em novembro de 2017 representa os efeitos da reclassificação de receitas promovida 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.

valores objeto de parcelamentos tributários, valores recebidos, mas que não haviam sido classificados nos tributos de origem, desrespeitando inclusive vinculações constitucionais. O período final mostra como as receitas de contribuições sociais estagnaram ao longo de 2019, com ligeira queda. O pequeno crescimento real da previdência, de 1,8%, não foi capaz de compensar a queda na Cofins, que, em termos reais, caiu vertiginosamente 8,5%. Os dados da receita de contribuições sociais, em valores constantes, podem ser visualizados na tabela do Anexo III.

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

Para o segundo triênio, de 2008 a 2010, que compreende a crise de 2008-2009, os dados mostram que até em função da rápida recuperação, a economia cresceu 12,9% e as receitas um pouco menos. Contribuíram para esse resultado o fim da CPMF a partir de 2008<sup>22</sup> e, naturalmente, alguns efeitos da crise (compensação de prejuízos, na base de cálculo da contribuição sobre os lucros).

**TABELA 6**  
**VARIAÇÃO REAL DO PIB E DA RECEITA MÉDIA ANUAL DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

Períodos determinados	Variação real acumulada do PIB	Variação Real da Receita média mensal de contribuições sociais <sup>(1)</sup>					Soma das contribuições sociais Crescimento real <sup>(3)</sup>	
		Previdência (RGPS) <sup>(2)</sup>	Cofins	PIS/Pasep	CSLL	CPMF		
2005-2007	13,8	29,9	13,6	16,7	50,0	19,8	24,0	
2008-2010	12,9	29,6	17,5	27,4	15,7		10,8	
2011-2014	9,7	25,5	10,9	7,1	10,3		17,0	
2015-2019	-2,4	-7,1	-8,9	-6,5	-4,1		-7,3	
2020	-4,1	-5,3	-10,1	-6,6	-6,5		-7,0	
Variação 2005-2014	Acumulada	31,9	95,1	43,9	52,6	57,6	-100	50,9
	Média Anual	2,8	7,7	4,1	4,8	5,2	nd	4,7

Nota: <sup>(1)</sup> Em valores constantes, corrigidos pelo IPCA, de dezembro de 2020, na origem. <sup>(2)</sup> Para as receitas da Previdência Social não estão incluídos os valores não repassados da desoneração da folha de pagamentos das empresas. <sup>(3)</sup> Crescimento real da soma de todas as contribuições sociais, em relação ao ano anterior ao início de cada período. Ao final desta publicação, nos Anexos de Dados, no Anexo III, consta a evolução anual das receitas de Contribuições Sociais de 2005 a 2020, em valores constantes.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

<sup>22</sup> Em valores atualizados, essas receitas representavam cerca de R\$ 73 bilhões ao ano ou um valor médio mensal de R\$ 6,1 bilhões.

Para o terceiro período, de 2011 a 2014, a economia diminuiu o ritmo de crescimento. No acumulado, o PIB aumentou 9,7% nesses quatro anos, e a receita, 17%. E, como nos períodos anteriores, o grande destaque positivo foi o comportamento da contribuição previdenciária<sup>23</sup> que aumentou 25,5%, respondendo à redução dos índices de desemprego e a melhores índices de formalização do trabalho. Mais e melhores empregos, e não o corte de direitos, sempre foi o grande remédio para os maiores problemas da Previdência Social e da falta de cobertura ao financiamento. Somente nesse período, o crescimento do número de vagas registradas na RAIS – vínculos ativos ao final de cada exercício -, foi de cinco milhões e meio de novos postos de trabalho formalizados. Potencializando esse efeito, o rendimento médio real dos trabalhadores cresceu 7% pela diminuição do desemprego e houve um aumento real de aproximadamente 12% concedido ao salário mínimo<sup>24</sup>.

Na ausência de leis que ampliem a arrecadação (alterando alíquotas ou base de cálculo), o crescimento real dos valores de contribuições, na imensa maioria dos períodos apontados na Tabela 6, é resultado direto da ampliação da economia. Não há fatores como elevação de alíquotas que possam justificar esse resultado. O modelo de crescimento adotado, com maior distribuição de renda, ampliação do emprego, formalização da economia, das empresas e do trabalho, com aumentos reais na renda das famílias e com diminuição da miséria, acelerou também a arrecadação.

Outro elemento importante para análise dos dados da Tabela 6 é o crescimento, no período de 2011 a 2014, da participação da contribuição previdenciária no financiamento total da Seguridade. Esse aumento decorre tanto da expansão do emprego e da sua formalização, quanto do aumento das renúncias adotadas nas demais contribuições sociais.

No quarto período analisado, de 2015 a 2019, o país viveu dois anos de recessão seguidos de outros três de pequena recuperação. A economia teve variação negativa de 3,6% e as receitas de contribuições sociais, de -7,3%, em termos reais, na média de todo o quinquênio. Em 2020, com a recessão, há quedas na arrecadação de todas as contribuições sociais. Para a previdência social as perdas foram de 5,3%; para a Cofins, de 10,1%; para a Contribuição do PIS-Pasep, de 6,6%; e para a CSLL, de 6,5%. O conjunto das receitas de contribuições caiu 7%.

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

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

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

23 As contribuições previdenciárias são analisadas no Capítulo 4

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

mesmo o seu parcelamento, com os benefícios de perdão de juros e multas) para afastar ou suspender o eventual processo criminal correspondente. São facilidades adicionais para sonegadores e fraudadores, caracterizadas em última instância até pela extinção da ação penal se o agente promover o pagamento do tributo e seus acessórios, antes do recebimento da denúncia. E nem precisa quitar todo o débito, a justiça tem entendimento de que apenas o pagamento inicial das prestações é suficiente para a suspensão da punibilidade.

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

Em 2019, o governo concedeu facilidades a devedores das contribuições previdenciárias rurais. E, em contraposição, no mesmo período, pela reforma da previdência, atentou contra o direito previdenciário do trabalhador rural e do segurado especial que atua em regime de economia familiar. Concedeu benefícios e diminuiu a contribuição patronal no campo, alegou o subfinanciamento do subsetor rural e cortou direitos de aposentadoria do trabalhador rural.

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

## 1.2. RENÚNCIAS, CRÉDITOS PRESUMIDOS, DIFERIMENTOS E COMPENSAÇÕES TRIBUTÁRIAS CRESCEM EM 2020

Para essa análise, renúncias englobam um conjunto de medidas que promovem a redução de receitas tributárias como redução de alíquotas e de bases de cálculos de tributos, créditos presumidos e o resultado dos diferimentos tributários no exercício. Desde 2012, os efeitos desse conjunto de fatores crescem muito em nosso país, em um processo acelerado de desfinanciamento do setor público. Em 2020, as receitas do exercício foram reduzidas, por disposições legais e infralegais editadas no mesmo exercício, em R\$ 36,3 bilhões, como mostrado na Tabela 7, com os dados do relatório da RFB - Desonerações Instituídas.

Uma enorme redução de R\$ 36,3 bilhões. Um volume sem paralelo, mesmo considerando que, neste exercício, a maior parte das medidas teve efeito temporário, compondo-se de atos infralegais para redução temporária de alíquotas em resposta à pandemia e postergações das obrigações de pagamento. Sob esse efeito, segundo a RFB, as receitas de Cofins, CSLL, Contribuição sobre o PIS-Pasep e contribuição previdenciária tiveram redução de R\$ 9,3 bilhões em 2020, sendo previstos mais R\$ 10 bilhões para 2021<sup>25</sup>.

Em sua maioria, as renúncias sempre custam mais do que anunciado durante a sua aprovação e geram externalidades menores do que pretendidas<sup>26</sup>. Esses gastos tributários deveriam ter uso restrito em superação de assimetrias, na construção de espaços de desenvolvimento ou em ações anticíclicas para superação de

25 RFB – Desonerações Instituídas 2020

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

crises<sup>27</sup>. Mas, nem sempre é assim. Os benefícios são quase sempre permanentes, e não há controles sobre os seus resultados e impactos. Em suma, o efeito econômico dessas renúncias mais atendeu a interesses de setores segmentos econômicos com influência sobre os governos, do que aos interesses do conjunto da economia ou da sociedade. Trata-se de um importante instrumento que precisa ser aprimorado em seus institutos de aprovação, acompanhamento e aferição de resultados.

**TABELA 7**  
**DESONERAÇÕES INSTITUÍDAS E O IMPACTO DAS MEDIDAS NO QUADRIÊNIO**

Valores correntes, em R\$ milhões

Início de vigência	Desonerações instituídas e Ano de Impacto das medidas <sup>(1)</sup>													Impacto Acumulado	
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		2023
2010	2.509	5.780	1.727	2.607											12.623
2011		2.989	29.398	12.010	13.628										58.025
2012			15.413	47.091	52.358	27.758									142.621
2013				14.593	32.916	24.687	22.985								95.181
2014					2.550	40.039	23.771	26.338							92.698
2015						5.412	8.854	11.380	16.333						41.980
2016							627	1.372	1.442	916					4.357
2017								739	16.366	18.668	21.245				57.019
2018									4.166	10.374	9.983	5.341			29.865
2019										183	9.935	14.726	14.439		39.283
2020											36.304	16.943	4.520	4.174	61.941
<b>Soma dessas renúncias</b>	<b>2.509</b>	<b>8.769</b>	<b>46.538</b>	<b>76.301</b>	<b>101.452</b>	<b>97.897</b>	<b>56.237</b>	<b>39.829</b>	<b>38.307</b>	<b>30.141</b>	<b>77.466</b>	<b>37.010</b>	<b>18.960</b>	<b>4.174</b>	<b>534.367</b>

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

Fonte: RFB - Desonerações Instituídas, última edição relativa a 2020.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Outro efeito a interferir na arrecadação do exercício é a compensação tributária. Nesse último período, cresceu de forma desproporcional o volume de recursos envolvidos em compensações tributárias. Trata-se de um direito do contribuinte, quase sempre resultante de decisões administrativas e judiciais. Em 2020, as compensações totalizaram R\$ 168 bilhões, um valor 59% superior aos R\$ 106 bilhões de 2019<sup>28</sup>. As decorrentes de decisões judiciais somaram R\$ 63 bilhões, com um aumento de 174% em relação a 2019. O segundo fator gerador de compensações é o prejuízo fiscal. Em 2020, foram R\$ 42 bilhões, contra R\$ 32 bilhões em 2019. A lista contém ainda a compensação de PIS e Cofins não cumulativos, pagamentos indevidos ou feitos a maior por parte de contribuintes, ressarcimento do IPI, entre outros<sup>29</sup>.

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

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

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

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

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

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

A RFB divulga outro relatório, o Demonstrativo de Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, importante para o acompanhamento das renúncias, com valores apurados em bases efetivas, calculadas em função dos fatos econômicos verificados (e não apenas estimativas apresentadas para a aprovação das medidas). A Tabela 8 aponta os valores históricos dessas renúncias sobre impostos e contribuições sociais. Pela natureza dos dados (a série mais recente é relativa a 2018, com projeções para o triênio seguinte), esses números não refletem modificações legais mais recentes<sup>30</sup>.

**TABELA 8**  
**GASTOS TRIBUTÁRIOS**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2006	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Renúncia total do exercício	77.687	117.135	223.310	257.223	269.994	268.417	287.936	305.302	316.539	317.256
Soma arrecadação	482.709	743.174	1.027.340	1.076.681	1.115.409	1.177.889	1.210.348	1.296.234	1.359.414	1.304.295
Renúncia (em % PIB)	3,22	3,01	4,19	4,45	4,50	4,28	4,37	4,36	4,27	4,26
Renúncia (em % da arrecadação)	16,1	15,8	21,7	23,9	24,2	22,8	23,8	23,6	23,3	24,3

Nota: No final desta publicação, no Anexo de Dados, encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2021 (Anexo A-V).

Fonte: Para renúncias, RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2018 série 2016-2021; para receitas, valores líquidos de restituições e compensações, STN-ME.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Mesmo com a queda da arrecadação, em valores nominais, as renúncias crescem. Esse crescimento não responde às medidas adotadas para enfrentar a pandemia, esses dados não conseguem espelhar as deso-

<sup>30</sup> Segundo a RFB, as eventuais diferenças observadas entre os valores aqui divulgados e os constantes nos informes dos anos anteriores, bem como variações de ano a ano, resultam das mudanças das variáveis econômicas explicativas em que foram baseadas as estimativas e projeções. Essas diferenças e variações também refletem a disponibilidade de novas fontes de informações e aprimoramentos na metodologia empregados nas estimativas e projeções.

nerações instituídas em 2020. Eles refletem uma tendência, resultado de leis e regras anteriores. Entre 2019 e 2020, são poucos os itens da desoneração que se destacam individualmente e, quando relevantes, serão abordados nas seções seguintes. Também não são observadas variações significativas na análise das renúncias exclusivamente sobre contribuições sociais. O volume total de R\$ 157,8 bilhões aumentou para R\$ 158,8 bilhões, ou seja, pouco mais de 0,6%<sup>31</sup>. A Tabela 9 apresenta esses dados para as contribuições sociais especificando os principais itens ou segmentos beneficiados em cada caso.

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

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

No parcelamento das dívidas rurais para com a previdência<sup>33</sup>, os benefícios foram tão grandes que incluíram ampliação do perdão e dos descontos, aumento dos prazos, redução da alíquota da contribuição a ser paga e ainda descontos em várias linhas de crédito agrícola. Vale ressaltar que até os descontos em linhas de crédito que impliquem em aumento dos subsídios têm impacto orçamentário e qualquer incremento limita outras despesas públicas (por conta da EC nº 95, que restringe por 20 anos as despesas do governo federal, onde os subsídios estão incluídos). Em 2018, o Congresso derrubou o conjunto dos vetos apostos a essa legislação.

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

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

31 Saliente-se que esse relatório não reflete o conjunto das mudanças verificadas em 2020, em resposta à pandemia.

32 Essas proporções estão detalhadas na Tabela do Anexo V.

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

**TABELA 9**  
**RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS**

Valores correntes, em R\$ milhões

						Projeções	
	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contribuição para a Previdência Social</b>	<b>44.769</b>	<b>65.068</b>	<b>56.551</b>	<b>60.549</b>	<b>61.164</b>	<b>56.621</b>	<b>56.891</b>
Simples Nacional	18.267	22.495	23.766	25.669	24.034	22.227	21.934
Desoneração da Folha de Salários	12.284	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774	8.739
Entidades Filantrópicas	8.720	9.755	10.236	12.348	12.230	12.218	12.057
Exportação da Produção Rural	4.484	5.941	6.040	6.558	7.500	7.201	9.029
Funrural	-	-	-	-	2.273	1.844	1.820
MEI - Microempreendedor Individual	786	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.106
Outras	227	274	286	209	202	208	206
<b>COFINS</b>	<b>54.767</b>	<b>62.387</b>	<b>61.039</b>	<b>65.381</b>	<b>69.279</b>	<b>73.110</b>	<b>72.779</b>
Desoneração Cesta Básica	11.512	12.951	11.890	12.209	14.113	14.847	14.701
Entidades Filantrópicas	3.693	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910
Simples Nacional	17.237	18.809	18.637	18.667	19.945	21.870	21.656
Zona Franca de Manaus	5.546	5.625	5.531	4.827	3.682	3.826	3.789
Outras	16.779	20.261	19.915	24.350	25.591	26.027	25.723
<b>CSLL</b>	<b>9.046</b>	<b>9.070</b>	<b>9.668</b>	<b>9.797</b>	<b>12.702</b>	<b>14.000</b>	<b>14.999</b>
Simples Nacional	6.389	6.710	6.554	6.523	6.910	7.498	7.424
Entidades Filantrópicas	1.707	1.163	1.933	2.067	2.219	2.336	2.313
Inovação Tecnológica	433	487	356	497	710	887	878
PROUNI	75	174	186	346	407	430	420
Outras	443	536	639	364	2.455	2.848	3.963
<b>Contribuição Social para o PIS-PASEP</b>	<b>10.870</b>	<b>12.363</b>	<b>11.966</b>	<b>12.778</b>	<b>13.379</b>	<b>14.192</b>	<b>14.135</b>
Desoneração Cesta Básica	2.497	2.809	2.581	2.651	3.063	3.224	3.193
Simples Nacional	3.848	4.193	4.156	4.161	4.346	4.747	4.701
Zona Franca de Manaus	1.181	1.201	1.194	1.035	795	831	823
Outras	3.343	4.159	4.035	4.931	5.175	5.390	5.419
<b>Soma dessas renúncias</b>	<b>119.452</b>	<b>148.887</b>	<b>139.224</b>	<b>148.506</b>	<b>156.524</b>	<b>157.922</b>	<b>158.804</b>
<b>Soma das renúncias em outras receitas</b>	<b>103.858</b>	<b>121.106</b>	<b>129.193</b>	<b>139.430</b>	<b>148.778</b>	<b>158.617</b>	<b>158.452</b>
<b>Total das renúncias</b>	<b>223.310</b>	<b>269.994</b>	<b>268.417</b>	<b>287.936</b>	<b>305.302</b>	<b>316.539</b>	<b>317.256</b>
<b>% Renúncias Seguridade sobre o total</b>	<b>53,5</b>	<b>55,1</b>	<b>51,9</b>	<b>51,6</b>	<b>51,3</b>	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>
<b>% Renúncias sobre essas receitas</b>	<b>18,4</b>	<b>22,0</b>	<b>20,3</b>	<b>19,7</b>	<b>19,8</b>	<b>19,7</b>	<b>20,5</b>

Nota: Para cada item, o valor mais recente dos valores divulgados. Ao final desta publicação, no Anexo de Dados (Anexo A-V), encontra-se uma tabela completa das desonerações das Contribuições Sociais de 2005 a 2021.

Fonte: RFB - Gastos Tributários Estimados por Bases Efetivas, diversas edições, sendo a mais recente a de 2018 série 2016-2021.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em agosto de 2020, foi promulgada a LC nº 174, com uma grande renegociação das dívidas do Simples.

Resultado da combinação dos diversos fatores, que em 2020 incluem-se a crise econômica e as renúncias aprovadas, as receitas do Orçamento da Seguridade Social apresentaram uma queda real de 7%. Como era esperado, uma perda superior à queda da atividade econômica, de 4,1%.

### 1.3. O TETO DE GASTOS - EC Nº 95 - E OUTRAS MEDIDAS DE AJUSTE FISCAL QUE AFETARAM A SEGURIDADE SOCIAL EM 2020

A execução orçamentária de 2020 esteve submetida a um regime misto. A partir de março, com a publicação do Decreto Legislativo nº 6<sup>34</sup>, o governo ganhou maior liberdade de gastos. O reconhecimento do estado de calamidade dispensou o cumprimento das metas de resultado fiscais. Mas as amarras fiscais eram e são tantas que somente essa medida não era suficiente. Em maio, por iniciativa do Congresso Nacional, foi promulgada a EC nº 106, criando um regime extraordinário fiscal que afastava as restrições tanto da EC nº 95, do teto de gastos, para permitir ampliação de gastos, quanto das regras do art. 167, III, a chamada Regra de Ouro, para autorizar emissões de dívidas, para o exercício. As definições da política econômica, principalmente no primeiro semestre de 2020, eram plenamente favoráveis ao chamado orçamento de guerra, como ficou conhecido esse regime extraordinário. Tinham receio de um aumento vigoroso das pressões por gastos. O próprio Ministro da Economia, em março, afirmou que *com 3 bilhões, 4 bilhões ou 5 bilhões de reais a gente aniquila o Coronavírus. Porque já existe bastante verba na saúde, o que precisaríamos seria de um extra*<sup>35</sup>.

Essas mudanças liberalizantes não afetaram todo o orçamento. No exercício, vigoraram essas regras especiais apenas para as despesas de enfrentamento à pandemia. Para todo o restante das programações orçamentárias, valeu o conjunto das regras de restrições fiscais construídas nos últimos anos, onde a mais significativa foi o teto de gastos - promulgada ao final de 2016, a Emenda à Constituição nº 95. Ela limitou as despesas orçamentárias e criou um Regime Fiscal que abrange todos os Poderes da União e os 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 exercício<sup>36</sup>.

O Regime Fiscal criado pela EC nº 95 limitou as despesas primárias, em patamares mais rígidos do que a LRF. Até então, havia controles relacionados ao aumento de despesas obrigatórias e as de duração continuada. A EC do teto vai além. Pela LRF, uma ampliação de despesas pode ser aprovada quando há novo financiamento, por exemplo; e uma nova despesa obrigatória, quando financiada pelo incremento permanente de receitas. As regras do teto de gastos exigem, para qualquer aumento de despesa, compensação

34 Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020.

35 <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2020/03/13/com-r-5-bilhoes-a-gente-aniquila-o-coronavirus-diz-paulo-guedes.htm> (<https://tinyurl.com/yxdrqjld>).

36 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, e despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

por corte equivalente em outra despesa. Aumentos de arrecadação não bastam. Pela EC nº 95, somente a redução real por corte de outras despesas obrigatórias ou por novas restrições às despesas discricionárias pode legitimar o aumento de despesas.

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

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

Embora as regras do teto estejam associadas a um reajuste inflacionário, há parâmetros extraordinários, como o efeito econômico de subsídios, que também interferem nesse resultado e que, desde 2017, reduzem ainda mais o total de despesas que a Lei orçamentária pode abrigar.

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

A Tabela 10 apresenta a evolução do teto, desde que foi implantado, limitando o Orçamento de 2017.

**TABELA 10**  
**A EC Nº 95 E O TETO DE GASTOS DO GOVERNO FEDERAL**

Valores correntes, R\$ milhões				%
	Teto de Gastos	Aumento nominal do teto	Varição frente ao ano anterior	Teto de Gastos (% PIB)
2017	1.308.662			19,9
2018	1.347.881	23.800	3,00	19,6
2019	1.407.052	62.311	4,39	19,4
2020	1.454.470	47.547	3,37	19,5

Nota: O teto em cada ano é calculado pela correção inflacionária do valor do ano anterior. Depois de feita essa correção, são adotados ajustes que consideram valores pagos, restos a pagar e outras variáveis.

Fonte: Propostas de Lei Orçamentária, nos termos dos respectivos pareceres preliminares aprovados.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Quando instituído, o teto significava 19,9% do PIB do ano. No Orçamento de 2019, o teto representava 19,4% do PIB. Em 2020, cresceu em relação ao PIB em queda da economia. E representou um

aumento de apenas R\$ 47,5 bilhões em relação aos valores de 2019. Todo o aumento de gastos determinado pelo reajuste constitucional do salário mínimo, pelos incrementos nominais das despesas em saúde e educação e pelos acréscimos no orçamento das Forças Armadas foi contido neste aumento do valor do teto. Não por acaso, o país vive um apagão de investimentos e diminuição de despesas discricionárias nas áreas de educação, assistência social, no funcionamento dos diversos órgãos etc.

Decorridos apenas três exercícios, as despesas dos orçamentos federais foram reduzidas frente ao PIB. Não porque a economia tenha crescido. Mantida essa proporção, ao final das duas décadas previstas para a vigência da EC nº 95, as despesas orçamentárias estarão reduzidas a aproximadamente 15% do PIB, conforme as expectativas contidas na exposição de motivos que apresentou a proposta ao Congresso Nacional. Essa redução das despesas frente ao PIB não é um efeito secundário do novo regime fiscal. Trata-se do seu principal objetivo. Para os seus defensores, vai permitir diminuições sucessivas da carga tributária nacional. Naturalmente, ao custo de direitos sociais, da precarização dos serviços públicos e inúmeras privatizações que serão impostas à sociedade brasileira em função do limite de gastos.

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 possuíam percentuais definidos para alocação perderam essas garantias, ou seja, haverá apenas a atualização pelo índice estabelecido. Vale lembrar que essas programações estavam protegidas com a alocação de gastos mínimos que cresciam com o aumento nominal da receita.

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 superávits. Além de uma inversão total do mandamento constitucional é uma involução civilizatória, como demonstrado a seguir.

O efeito do teto nas diversas áreas da Seguridade será detalhado nas respectivas seções.

## 1.4. OS GRANDES NÚMEROS DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 2020

Para 2020, essa Análise da Seguridade adota um modelo misto de apresentação de dados de receitas e de despesas. Atendendo às determinações da EC nº 106, que criou o Regime Fiscal Extraordinário, são apresentados em separado os dados de receitas e de despesas dos Orçamentos da Seguridade Social e do Regime Fiscal Extraordinário, o chamado “orçamento de guerra”.

Essa metodologia permitirá manter o acompanhamento histórico dos dados, como os autores dessa publicação pretendem, sem a distorção de se considerar que as receitas próprias da Seguridade Social teriam que arcar com todas as despesas do exercício. Os encargos extraordinários da crise pandêmica e das medidas de proteção do emprego e da renda das famílias precisam ser computados dentro do Regime Fiscal Extraordinário. O Orçamento da Seguridade Social não consegue arcar com todas as despesas resultantes da enorme

crise social e das compulsórias medidas de afastamento assumidas pela sociedade brasileira em resposta ao vírus. O orçamento extraordinário foi criado exatamente para essas despesas.

As receitas do Orçamento da Seguridade em 2020 totalizaram R\$ 796 bilhões, inferiores em R\$ 33 bilhões aos valores de 2019. Contribuíram para esse resultado uma queda de R\$ 27,5 bilhões nas receitas de contribuições sociais e de R\$ 5,4 bilhões, em receitas próprias dos diversos órgãos e entidades da Seguridade Social. A receita de contribuições sociais foi nominalmente inferior aos valores de 2018, e as receitas próprias somaram resultados inferiores aos de 2012.

Ao longo do exercício, várias medidas adotadas ocasionaram diminuição da arrecadação, mas, no fundamental, a queda nas receitas, verificada em sua sequência histórica, precisa ser creditada aos baixos níveis de produção de bens e serviços e de demanda interna, que fizeram a economia nacional retroceder uma década<sup>37</sup>.

Agravou essa situação, o fato das regras do teto ignorarem 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 receber<sup>38</sup>. Ao contrário, remanesce um comportamento de tributar prioritariamente o consumo, deprimido pela recessão, ao invés de lastrear o financiamento estatal nas grandes rendas, que crescem mesmo nas crises. A situação também poderia estar melhor com um sistema menos leniente em relação à sonegação e à fraude, com fraco ou nenhum esforço pela efetiva recuperação das dívidas tributárias.

Em 2020, seja em função da EC do teto de gastos, seja por conta do Regime Fiscal Extraordinário, cresceu a preocupação com a recuperação da receita.

Todas as receitas de contribuições sociais apresentaram quedas de valores nominais no exercício. Em um ano de inflação alta, quando o IPCA somou 4,5% e o IGP-M, 23,1%, houve expressivas quedas reais na arrecadação. Na receita previdenciária, imperou a redução dos empregos e a arrecadação ficou abaixo dos níveis de 2018, caiu para R\$ 405 bilhões, menos 2,1% nominal e 7,2% real. Nas receitas da Cofins e do PIS/PASEP, somaram-se à diminuição da circulação de bens e serviços, efeitos da dilação tributária e das compensações que, segundo a RFB, aumentou 92% em 2020<sup>39</sup>. Esse conjunto de contribuições arrecadou R\$ 301 bilhões, quase R\$ 20 bilhões a menos do que em 2019. A queda real foi de 12%. Na CSLL, apesar da crise e de prejuízos das empresas predominaram pagamentos atípicos e a queda da arrecadação nominal foi de apenas 3,3%.

Outras receitas da Seguridade<sup>40</sup> somaram R\$ 19,2 bilhões, R\$ 5,3 bilhões a menos do que em 2019. Foi um valor inferior ao de 2012, como mostrado nos dados do Anexo A-I. A maior parte dessas receitas está concentrada no resultado das aplicações financeiras do FAT, que com R\$ 14 bilhões, caíram R\$ 4,4 bilhões em relação a 2019 e nos recursos próprios do Ministério da Saúde, que com R\$ 1,2 bilhão, significou uma perda de 50% em relação aos R\$ 2,4 bilhões de 2019. Sobre esse último pesou a perda de recursos do

37 A repercussão dos fatores econômicos e de alterações legais na arrecadação é analisada nos Capítulos 2 e 3.

38 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 preocupação com a recuperação da receita.

39 Análise da Arrecadação das Receitas Federais. Ed. Dezembro de 2020.

40 Outras Receitas da Seguridade englobam receitas próprias de órgãos e entidades que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social. São recursos da Saúde, da Previdência, da Assistência Social, dos hospitais universitários, do FAT, das taxas de fiscalização da Vigilância Sanitária, da Saúde Complementar e da Previdência Complementar e as devoluções de convênios firmados com esses órgãos relativos a exercícios anteriores.

DPVAT, que reverte 50% dos valores para cobrir parte das despesas do SUS com acidentes de trânsito. A Tabela 11 apresenta os dados das receitas da Seguridade Social.

**TABELA 11**  
**RECEITAS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Valores correntes, em R\$ milhões %

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Diferença em relação a 2019	
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	277.045	441.327	675.951	685.699	753.661	792.241	801.983	774.513	-27.470	-3,4
Receita Previdenciária <sup>(1)</sup>	108.434	211.968	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	-8.559	-2,1
Arrecadação Previdenciária	108.434	211.968	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772	-8.559	-2,1
Urbana	105.086	207.154	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173	-8.787	-2,2
Rural	3.348	4.814	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600	228	2,7
Compensações não repassadas <sup>(2)</sup>			2.281	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	140.023	202.059	204.679	235.759	251.466	238.696	221.964	-16.732	-7,0
CSLL	26.232	45.754	60.020	68.143	75.651	78.549	82.018	79.320	-2.699	-3,3
PIS/Pasep	22.083	40.433	53.615	50.140	62.561	66.125	64.752	62.594	-2.158	-3,3
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	30.699	3.148	5.423	4.600	4.905	4.919	3.185	5.863	2.678	84,1
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	11.220	14.607	63.174	31.366	24.904	26.643	24.551	19.201	-5.350	-21,8
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	220	231	222	159	223	222	-1	-0,4
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	502	1.202	1.615	3.301	1.784	2.052	268	15,0
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	1.218	-1.225	-50,1
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	57.067	24.421	18.223	18.672	18.473	14.088	-4.385	-23,7
Recursos Próprios dos HU <sup>(4)</sup>	106	80	301	147	106	179	214	179	-35	-16,3
Parcela dos Royalties para a Saúde			0	11	30	91	340	541	201	59,1
Recursos próprios da Seguridade	nd	nd	79	86	130	63	76	69	-7	-8,8
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	670	953	773	937	998	831	-167	-16,7
<b>3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(5)</sup></b>	1.052	1.535	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102	-145	-6,4
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>289.317</b>	<b>457.468</b>	<b>741.352</b>	<b>719.040</b>	<b>780.611</b>	<b>820.913</b>	<b>828.780</b>	<b>795.816</b>	<b>-32.965</b>	<b>-4,0</b>
<b>Receitas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC 106)</b>								<b>382.172</b>		

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Além das receitas normais do Orçamento da Seguridade Social, houve um financiamento extra de R\$ 382 bilhões relativos ao Regime Extraordinário Fiscal. Esses valores foram financiados com emissão de títulos (R\$ 180 bilhões), recursos de exercícios anteriores (R\$ 56 bilhões) e remuneração das disponibilidades do Tesouro (R\$ 41 bilhões), recursos livres do Orçamento Fiscal (R\$ 100 bilhões).

As despesas computadas no Orçamento da Seguridade Social, em 2020, somaram R\$ 954 bilhões, um aumento de R\$ 27,2 bilhões frente aos R\$ 927 bilhões de 2019, um incremento de 2,9%, inferior, portanto, ao IPCA. Esse aumento foi também inferior à elevação do teto de gastos (3,4%, conforme os dados da Tabela 11). Esse resultado foi possível porque parte dos benefícios do Bolsa Família e da saúde acabaram incorporados às despesas do Orçamento Extraordinário. Esse deslocamento permitiu expansões de outras despesas do Orçamento Fiscal dentro do limite de gastos.

As despesas com benefícios previdenciários em 2020 somaram R\$ 664 bilhões. Uma pequena expansão frente aos valores de 2019, praticamente igual à inflação e ao reajuste dos benefícios; com crescimento vegetativo do número de segurados beneficiados praticamente inexistente. No exercício foram concedidos 1,1 milhão de novas aposentadorias, contra uma média de 1,36 milhão, verificada entre 2017 e 2019. Uma queda de quase 30%.

A Tabela 12 apresenta os dados relativos às despesas e ao resultado da Seguridade. Estão incluídas neste conjunto as programações com saúde, previdência, trabalho e assistência social.

As despesas de Saúde totalizaram R\$ 129 bilhões e representaram um valor inferior aos gastos de 2018, em R\$ 2,3 bilhões. Submetidas às regras da EC 95 (teto de gastos), as programações em saúde já acumulam enormes perdas. Em 2019, foram quase R\$ 11 bilhões, frente ao valor que seria devido pelas regras anteriores ao teto, de 15% das receitas correntes líquidas.

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

Para o Bolsa Família, ao longo de 2019, foram concedidos 1,1 milhão de novos benefícios, enquanto houve 4,8 milhões de benefícios bloqueados e 2,5 milhões de benefícios cancelados. Com uma gestão direcionada ao corte de gastos sociais, a fila de famílias cadastradas cumprindo todas as exigências para receber o Bolsa Família se agigantou. Em março de 2020, o governo editou uma medida provisória (MP 929) para incorporar ao Bolsa Família 1,2 milhão de famílias que aguardavam na fila no primeiro trimestre do ano. E mesmo durante o exercício, meio milhão de benefícios do Bolsa Família foram bloqueados e outros 483 mil cancelados, em um ano em que as famílias perderam a renda do trabalho. Esses bloqueios não se deram em função da opção pelo recebimento do benefício emergencial, de maior valor. Atenderam às premissas de corte de gastos.

Para a LOAS, entre 2016 e 2018, a média foi de 327 mil. Em 2019, esse montante caiu para 294 mil. Em 2020, foram concedidos apenas 265 mil novos benefícios. A quase interdição do trabalho reduziu uma importante fonte de renda das famílias. Era de se esperar que um número maior delas passasse pelo critério de uma renda per capita de  $\frac{1}{4}$  salário mínimo. A situação somente não foi pior, porque a legislação determinou a antecipação do recebimento de benefícios para 204 mil famílias que aguardavam análise de seus requerimentos.

**TABELA 12**  
**DESPESAS E RESULTADO DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Valores correntes, em R\$ milhões %

DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Diferença em relação a 2019	
1. Benefícios Previdenciários <sup>(1)</sup>	146.010	254.859	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904	37.394	6,0
Previdenciários urbanos	118.626	197.444	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047	32.964	6,7
Previdenciários rurais	27.384	56.089	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732	4.664	3,6
Compensação previdenciária <sup>(2)</sup>	0	1.325	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126	-234	-7,0
2. Benefícios assistenciais <sup>(3)</sup>	9.335	22.234	41.798	47.970	53.148	55.161	58.656	61.643	2.988	5,1
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	10.365	18.460	21.040	23.145	23.944	25.505	27.056	1.551	6,1
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	11.869	23.338	26.930	30.003	31.216	33.150	34.587	1.437	4,3
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	13.493	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615	18.884	-13.730	-42,1
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial <sup>(4)</sup>	1.052	1.535	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102	-145	-6,4
5. Saúde: despesas do MS <sup>(5)</sup>	34.517	61.193	100.837	107.117	116.366	119.695	125.093	122.843	-2.251	-1,8
6. Assistência social: outras despesas <sup>(6)</sup>	1.716	3.992	5.388	5.318	4.934	5.739	5.888	4.416	-1.471	-25,0
7. Previdência social: outras despesas <sup>(6)</sup>	3.404	5.759	7.306	7.702	7.382	7.072	6.005	4.733	-1.272	-21,2
8. Outras ações da seguridade social	2.454	7.584	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.856	1.345	9,3
9. Benefícios FAT	11.378	29.204	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	59.338	4.427	8,1
10. Outras ações do FAT	543	551	506	551	561	542	468	378	-91	-19,3
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>217.179</b>	<b>400.404</b>	<b>680.905</b>	<b>773.710</b>	<b>837.310</b>	<b>874.291</b>	<b>926.904</b>	<b>954.098</b>	<b>27.194</b>	<b>2,9</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.139</b>	<b>57.064</b>	<b>60.447</b>	<b>-54.670</b>	<b>-56.698</b>	<b>-53.378</b>	<b>-98.124</b>	<b>-158.283</b>		
Benefícios emergenciais								295.233		
Emergência em saúde pública								41.777		
Benefícios manutenção emprego								41.547		
Despesas emergenciais de previdência social								19		
Emergência em saúde pública (HU)								313		
Ações emergenciais de assistência social								3.283		
<b>Despesas do Regime Extraordinário Fiscal - enfrentamento da Covid-19 (EC 106)</b>								<b>382.172</b>		

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Também para os benefícios do Seguro Desemprego, as restrições legais para acesso não permitiram que o conjunto dos trabalhadores demitidos acessasse o benefício. Há países como os EUA, onde o melhor indicador do mercado de trabalho é o número semanal de pedidos de Seguro Desemprego. Aqui no Brasil, a maior parte dos trabalhadores que perde o emprego em demissões involuntárias não está apta para demandar o benefício, em função das novas formas de contratação e por não cumprir as carências mínimas, majoradas em 2015. As despesas relativas a Benefícios do FAT espelham esse desencontro. Em 2019, cresceram apenas

2,4%, abaixo da inflação do período. Em 2020, as despesas com seguro desemprego cresceram 8%. Nem de perto, esse aumento representa ao aumento dos pedidos de benefícios. De janeiro à primeira quinzena de abril, foram em média 265 mil solicitações quinzenais. Entre a segunda quinzena de abril e maio, esse número subiu para 480,4 mil, segundo os dados do Ministério da Economia<sup>41</sup>. Resultado desse aumento de demanda, em julho, foram pagos 2,8 milhões de benefícios. Em dezembro, esse montante caiu para 1,9 milhão e em fevereiro de 2021, 1,6 milhão. E essa queda nos benefícios pagos foi acompanhada pelo aumento crescente do desemprego, demonstrando a inadequação das normas legais, especialmente perante um desemprego de longa duração.

Em 2020, as receitas exclusivas do Orçamento da Seguridade somaram R\$ 796 bilhões e as despesas, R\$ 954 bilhões. Assim, a Seguridade Social apresentou um resultado negativo de R\$ 158 bilhões.

Somaram-se a essas despesas do Orçamento da Seguridade Social, gastos extraordinários nas áreas de saúde, assistência social, trabalho e despesas emergenciais para o funcionamento dos diversos órgãos da Seguridade Social.

Esse conjunto extra de despesas totalizou R\$ 382 bilhões, aplicados conforme detalhamento contido na Tabela 12. Foram R\$ 295 bilhões em benefícios emergenciais, R\$ 41,8 bilhões em saúde, R\$ 41,6 bilhões em benefícios a empresas e trabalhadores para manutenção dos empregos, e R\$ 3,6 bilhões em gastos adicionais para outras programações durante a pandemia. Essas despesas contaram com fontes adicionais de financiamento, pelo que precisam ser apuradas em separado. E o conjunto de ações desenvolvidas será analisado ao longo dessa publicação.

Embora o resultado negativo da Seguridade Social em 2020 tenha sido expressivo, o acompanhamento das receitas e despesas desde 2005 permite identificar que esse resultado negativo espelha problemas econômicos vivenciados no último período, a recessão de 2015 e 2016, a letargia da recuperação a partir de 2017 e a crise de 2020. A Análise da Seguridade Social sistematiza nesta publicação os dados desde 2005. Integraliza quinze exercícios de dados acumulados sob a mesma metodologia. Ao contrário do que os governos reafirmam, os resultados negativos do Orçamento da Seguridade Social são exceção, não regra.

Na Tabela 13 estão apresentados os dados das receitas, das despesas e o resultado da Seguridade Social e do Governo Federal de 2005 a 2020. São também elencados os valores relativos às despesas com juros da dívida pública, conjunto importante para o debate fiscal dos Orçamentos do Governo Federal.

Em relação à Seguridade, de 2005 a 2020, os únicos resultados negativos foram os do último quinquênio. Os demais foram superavitários. Ao longo desses dezesseis anos, foram produzidos superávits anuais médios de R\$ 22 bilhões. No mesmo período, o resultado primário do governo federal, que engloba os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, também foi quase sempre positivo. Mas, os resultados negativos dos últimos exercícios determinaram uma média negativa, de R\$ 14 bilhões.

Como pode ser observado na Tabela 13, na maior parte dos exercícios, os resultados positivos do Governo Federal são inferiores aos resultados da Seguridade Social, e somente foram positivos porque a DRU subtraía receitas da Seguridade Social para financiar despesas do Orçamento Fiscal.

À exceção do período relacionado a essa atual crise, que se inicia em 2015, as receitas do Orçamento da Seguridade Social sempre superaram as despesas. A insistência em aprovar e renovar periodicamente as desvinculações de receitas da União, focadas na desvinculação das contribuições sociais, é uma prova

41 Painel de estatística do Seguro-desemprego do Min. Economia.

incontestemente disto. A ampliação, em 2016, de 20% para 30% das receitas das contribuições sociais (exceto previdenciárias), responde às maiores demandas governamentais que vêm sendo equacionadas pelo uso dos recursos exclusivos da Seguridade Social, confirmando a situação estruturalmente superavitária. Em 2019, para aprovar a reforma da previdência, o governo cedeu e extinguiu a incidência da DRU sobre as contribuições sociais (remanesceu sobre as taxas). A Tabela do Anexo III, que apresenta os dados da desvinculação das receitas da Seguridade Social, mostra que também ao longo desses 17 anos, houve uma subtração de receitas importando, em média, de R\$ 89 bilhões anuais, em valores constantes.

**TABELA 13**  
**RECEITAS, DESPESAS E O RESULTADO DA SEGURIDADE SOCIAL, O RESULTADO DO GOVERNO FEDERAL E AS DESPESAS COM JUROS**

Valores correntes em R\$ bilhões

	Receitas			Despesas			Resultado da Seguridade Social		Resultado do Governo Federal		Despesas com juros pelo 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	<b>289,3</b>	173,5	43,7	<b>217,2</b>	72,1	<b>21,8</b>	55,7	<b>-14,2</b>	129,0
2006	299,4	12,6	<b>312,0</b>	199,9	51,1	<b>251,0</b>	61,0		51,4		125,8
2007	340,5	14,0	<b>354,5</b>	225,7	58,7	<b>284,3</b>	70,2		59,4		119,0
2008	362,4	14,8	<b>377,2</b>	246,5	62,4	<b>308,9</b>	68,3		71,3		96,2
2009	378,6	15,2	<b>393,8</b>	282,6	74,9	<b>357,5</b>	36,3		42,4		149,8
2010	441,3	16,1	<b>457,5</b>	319,8	80,6	<b>400,4</b>	57,1		78,7		124,5
2011	509,3	18,2	<b>527,5</b>	357,5	91,2	<b>448,7</b>	78,8		93,0		180,6
2012	587,6	21,6	<b>609,3</b>	407,4	103,7	<b>511,1</b>	98,2		86,1		147,3
2013	648,4	17,2	<b>665,6</b>	461,4	111,2	<b>572,7</b>	92,9		75,3		185,8
2014	683,8	20,9	<b>704,6</b>	509,8	120,2	<b>630,0</b>	74,6		-20,5		251,1
2015	676,0	65,4	<b>741,4</b>	553,0	127,9	<b>680,9</b>	60,4		-116,7		397,2
2016	685,7	33,3	<b>719,0</b>	639,0	134,7	<b>773,7</b>	-54,7		-159,5		323,2
2017	753,7	27,0	<b>780,6</b>	692,4	144,9	<b>837,3</b>	-56,7		-118,4		386,2
2018	792,2	28,7	<b>820,9</b>	724,6	149,7	<b>874,3</b>	-53,4		-116,2		385,4
2019	802,0	26,8	<b>828,8</b>	772,7	154,2	<b>926,9</b>	-98,1		-88,9		324,7
2020	774,5	21,3	<b>795,8</b>	803,8	150,3	<b>954,1</b>	-158,3		-221,2		285,2

Nota: foram apenas sistematizados os dados das Tabelas 12 e 13 e dos Anexos I e II, desta publicação. Em 2020, foram excluídos no resultado do governo federal os gastos relacionados ao Combate da Covid-19 e seus efeitos, no valor de R\$ 524 bilhões, cobertos com o Regime Fiscal Extraordinário.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os resultados negativos da Seguridade verificados nos últimos cinco anos resultam de perdas na arrecadação do Orçamento da Seguridade Social. O Orçamento da Seguridade Social apresentou resultados negativos somente a partir de 2016, e considerando todos os exercícios desde 2005, a Seguridade apresenta um resultado médio de R\$ 22 bilhões, totalizando R\$ 349 bilhões, em valores nominais.

A Tabela 13 também mostra as despesas com juros desde 2005. Apenas em 2008, foram inferiores a R\$ 100 bilhões e nos últimos seis anos (2015 a 2020), foram em média de R\$ 350 bilhões ao ano e uma soma superior a R\$ 2 trilhões. No país, os gastos com juros consomem parcelas consideráveis dos orçamentos públicos, mas as opções políticas têm sido de subtrair direitos e precarizar serviços públicos.

A afirmação de que os resultados negativos do Orçamento da Seguridade Social decorrem de perdas de arrecadação pode ser aferida pelo acompanhamento das receitas da Seguridade Social em seus valores reais, tomando-se como base o ano de 2013. Naquele exercício, em valores corrigidos pelo INPC<sup>42</sup>, a arrecadação foi de R\$ 981 bilhões. Esse montante cobriria as despesas verificadas em 2020, que somaram R\$ 948 bilhões.

A Tabela 14 permite acompanhar, em valores constantes, os valores arrecadados pelas contribuições sociais.

**TABELA 14**  
**RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM VALORES CONSTANTES**

Valores constantes, R\$ milhões

Receitas da Seguridade Social	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Diferenças de 2020 em relação a		
									2013	2018	2019
Receita de Contribuições sociais	957.347	946.050	872.705	820.147	865.854	878.472	857.290	800.233	-157.114	-78.239	-57.057
Contribuição previdenciária RGPS	473.265	493.398	455.303	425.641	430.568	433.482	441.480	417.981	-55.283	-15.500	-23.498
COFINS	303.603	280.170	262.382	243.536	270.751	278.862	255.190	229.327	-74.276	-49.535	-25.863
CSLL	96.456	91.676	78.717	81.362	87.050	87.331	87.923	82.179	-14.277	-5.152	-5.744
PIS/Pasep	77.954	74.093	69.318	64.144	71.858	73.349	69.240	64.686	-13.267	-8.662	-4.554
Outras contribuições sociais	6.070	6.714	6.984	5.463	5.627	5.450	3.456	6.059	-11	610	2.603
Outras receitas da Seguridade	23.171	26.985	81.836	37.627	28.662	29.568	26.310	19.918	-3.252	-9.650	-6.392
Total de receitas da Seguridade Social (a)	980.518	973.035	954.540	857.773	894.517	908.040	883.600	820.151	-160.367	-87.889	-63.449
<b>Diferença frente ao exercício anterior</b>		<b>-7.483</b>	<b>-18.495</b>	<b>-96.767</b>	<b>36.743</b>	<b>13.523</b>	<b>-24.440</b>	<b>-63.449</b>			
<b>Diferença frente 2013</b>		<b>-7.483</b>	<b>-25.978</b>	<b>-122.745</b>	<b>-86.001</b>	<b>-72.478</b>	<b>-96.918</b>	<b>-160.367</b>			
Receitas da Seguridade Social, com crescimento real de 1% ao ano a partir de 2013 (b)	980.518	990.323	1.000.226	1.010.229	1.020.331	1.030.534	1.040.840	1.051.248			
<b>Ganho real na arrecadação (b-a)</b>	<b>0</b>	<b>17.288</b>	<b>45.686</b>	<b>152.455</b>	<b>125.814</b>	<b>122.494</b>	<b>157.239</b>	<b>231.097</b>			

Nota: valores atualizados pelo INPC de dezembro de 2020. Sistematização dos dados do Anexo III, desta publicação.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

42 O INPC é mais apropriado para indexar a contribuição previdenciária, a maior da Seguridade. Para esses dados, a Análise da Seguridade Social adota os números da publicação Resultado do Regime geral de Previdência Social – RGPS, que adota o INPC como indexador. A utilização do IPCA não resultaria em grandes diferenças. Entre dezembro de 2012 e dezembro de 2020, os valores acumulados foram de 54,68% e 54,35%, respectivamente para INPC e IPCA.

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

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

A segunda faz uma simulação: sobre o que ocorreria com o financiamento da Seguridade, se as políticas, em oposição trabalhassem pela perda da arrecadação ou fossem com ela coniventes, apostassem em ganhos de produtividade da arrecadação ou em políticas de justiça tributária que resultassem em um incremento de apenas 1% ao ano. Um percentual de 1% ao ano seria facilmente alcançado. Como mostrado na Tabela 6, entre 2005 e 2014, o aumento real de arrecadação das contribuições sociais (mesmo perdendo a CPMF) foi de 4,7% ao ano, em média. Se esse fosse o resultado, o Orçamento da Seguridade Social teria financiamentos para cobrir diversos de seus problemas. Somente em 2020, seriam R\$ 231 bilhões a mais para ações de saúde, previdência e assistência social. Isso poderia ter sido canalizado para manter a política de aumentos reais para o salário mínimo, ampliar a estrutura e a resolutividade dos serviços do SUS e para ampliar os benefícios da assistência social. Como resultado direto dessas políticas, teríamos mais cidadania, ganhos econômicos resultantes do efeito multiplicativo desses gastos no consumo de bens e serviços e redução das desigualdades sociais. Desses gastos ainda poderiam resultar efeitos importantes advindos da multiplicação do parque industrial da saúde, do desenvolvimento tecnológico e da redução das desigualdades regionais.

Mas, o país acabou apostando em sentido contrário. Abandonou as ideias que associam as despesas do Orçamento da Seguridade Social aos resultados positivos de serviços e benefícios em relação à renda das famílias, às garantias mínimas de cidadania e ao desenvolvimento econômico.

Em relação ao PIB, em 2019, as receitas e despesas da Seguridade Social corresponderam a 10,7% e 14,7%, respectivamente. A Tabela 15 permite acompanhar esses dados desde 2005 (os valores para todos os exercícios estão no Anexo VII).

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

De 2005 a 2015, as despesas da Seguridade Social cresceram em relação ao PIB de 10,0% para 11,4%. Foi um resultado direto da expansão dos benefícios e da ampliação dos gastos em saúde. Um crescimento pequeno de gastos se comparado ao significativo aumento da cidadania que eles determinaram. De 2016 a 2019, mesmo sem aumentos reais para o salário mínimo, da redução dos gastos com benefícios sociais e dos cortes no financiamento da saúde pública, as despesas cresceram em relação ao PIB, chegando a 12,5%. Isto porque as mesmas novas regras fiscais que buscaram conter direitos, gastos públicos e diminuir o papel do Estado, fizeram com que a economia entrasse em letargia. A nova política econômica, de priorizar as saídas de mercado e de contenção do Estado, prejudicou a cidadania sem trazer qualquer reflexo positivo no crescimento econômico do país. O resultado foi o aumento das desigualdades e o retorno do Brasil ao mapa da fome. Em 2020, as despesas da Seguridade Social cresceram para 10,8%, em função exclusivamente da queda do PIB, já que os gastos extraordinários não estão nesta conta.

## TABELA 15

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

% do PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Receita de contribuições sociais	12,76	11,36	12,16	11,27	10,94	11,44	11,31	10,83	10,40
Receita Previdenciária	5,00	5,45	6,14	5,92	5,71	5,69	5,59	5,58	5,43
Cofins	4,13	3,60	3,78	3,37	3,26	3,58	3,59	3,22	2,98
CSLL	1,21	1,18	1,19	1,00	1,09	1,15	1,12	1,11	1,07
PIS/Pasep	1,02	1,04	0,98	0,89	0,80	0,95	0,94	0,87	0,84
Outras contribuições	1,41	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07	0,07	0,04	0,08
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,38	0,29	1,05	0,50	0,38	0,38	0,33	0,26
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>13,33</b>	<b>11,77</b>	<b>12,48</b>	<b>12,36</b>	<b>11,47</b>	<b>11,85</b>	<b>11,72</b>	<b>11,19</b>	<b>10,69</b>
DESPESAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,56	6,70	7,27	8,10	8,46	8,37	8,46	8,91
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,57	0,64	0,70	0,77	0,81	0,79	0,79	0,83
3. Bolsa família e outras transferências	0,31	0,35	0,45	0,45	0,44	0,42	0,42	0,44	0,25
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,04	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,57	1,58	1,68	1,71	1,77	1,71	1,69	1,65
6. Assistência social: outras despesas	0,08	0,10	0,12	0,09	0,08	0,07	0,08	0,08	0,06
7. Previdência social: outras despesas	0,16	0,15	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,08	0,06
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,20	0,22	0,19	0,19	0,21	0,21	0,20	0,21
9. Benefícios FAT	0,52	0,75	0,87	0,80	0,89	0,82	0,77	0,74	0,80
10. Outras ações do FAT	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>10,01</b>	<b>10,30</b>	<b>10,74</b>	<b>11,36</b>	<b>12,34</b>	<b>12,71</b>	<b>12,48</b>	<b>12,51</b>	<b>12,81</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>3,32</b>	<b>1,47</b>	<b>1,74</b>	<b>1,01</b>	<b>-0,87</b>	<b>-0,86</b>	<b>-0,76</b>	<b>-1,32</b>	<b>-2,13</b>
<b>Despesas com benefícios da Seguridade <sup>(1)</sup></b>	<b>7,99</b>	<b>8,23</b>	<b>8,65</b>	<b>9,22</b>	<b>10,19</b>	<b>10,51</b>	<b>10,35</b>	<b>10,43</b>	<b>10,79</b>

Nota: <sup>(1)</sup> Incluem os benefícios previdenciários do RGPS, assistenciais (LOAS e Bolsa Família) e trabalhistas (Abono e Seguro Desemprego).

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil - SF; para os dados do RGPS, o fluxo de caixa do FRGPS; para o PIB: IBGE – SCT, com os dados publicados até julho de 2021.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As despesas da Seguridade são determinadas principalmente pelos benefícios sociais. Eles representam cerca de 81% desses gastos na média entre 2005 e 2020. Para executar o sonho governamental de reduzir esses gastos em relação ao PIB é preciso sacrificar esses benefícios. O governo adotou várias iniciativas nessa direção. Buscou a desvinculação do piso de benefícios do salário mínimo, em três anos, inclusive, em 2021, reajustou o salário mínimo abaixo da inflação, fez a reforma da previdência, criou teto de gastos, congelou o Bolsa Família e o seu acesso.

A política de reajustes reais para o salário mínimo que vigorou entre 2005 e 2015 fez o valor crescer 75% em termos reais. No entanto, esse aumento real fez as despesas da Seguridade ou as despesas com benefícios crescerem frente ao PIB na mesma proporção. Nesse período, passaram de 8% para 9,2%, ou seja, o aumento dessas despesas foi absorvido pelo aumento da produção de bens e serviços. Primeiro, porque a

política de reajustes reais para o salário mínimo está exatamente pautada no aumento real da economia que somente depois de dois exercícios é transferido para os benefícios<sup>43</sup>. Segundo, porque essas alocações têm um grande efeito multiplicador no PIB e, maior ainda, na renda das famílias, ampliando a capacidade de consumo dos seus beneficiários diretos e indiretos.

Com os benefícios da Seguridade, uma parcela importante dos tributos é devolvida diretamente às pessoas, redistribuindo renda e diminuindo a carga tributária efetiva, aquela que é deduzida das transferências às pessoas. Essas transferências são um importante agente redistributivo da renda em nosso país. E o combate às desigualdades seria mais expressivo se a arrecadação caminhasse na mesma direção. Hoje, a nossa tributação é essencialmente regressiva, o que penaliza a população com menor capacidade econômica.

Não há base real para os discursos que apontam que a elevação das despesas – direitos e serviços públicos financiados no programa da Seguridade Social – está associada à criação da necessidade de financiamento da Seguridade Social.

## 1.5. CONSTRUINDO O DÉFICIT DA SEGURIDADE SOCIAL

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

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

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

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

A Análise da Seguridade Social apresenta números diferentes, adota o modelo constitucional do Orçamento da Seguridade Social. O governo, por conveniência, exclui receitas e incha artificialmente as despesas para forjar o seu resultado. Assim, desmistificar essas contas é muito importante para a defesa dos direitos sociais, principalmente os direitos previdenciários dos trabalhadores.

A Constituição define o Orçamento da Seguridade Social e ainda determina que os órgãos responsáveis pela saúde, previdência e assistência social sejam os elaboradores da proposta de Orçamento da Seguridade Social. Isto nunca foi obedecido, muito menos o mandamento que assegura a cada uma dessas áreas a gestão de seus recursos<sup>44</sup>.

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

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

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

Nesse processo, fogem dos conceitos e determinações contidos na Constituição de 1988. A Seguridade Social é uma criação de um pacto social, definida como um conjunto integrado de ações destinadas a assegurar direitos relativos à saúde, à previdência 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 vinculados, da administração direta, indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Somente as despesas desses órgãos e entidades podem constar do Orçamento da Seguridade Social. Não há espaço 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 o lucro das empresas, os salários e rendimentos dos segurados da Previdência Social, a receita de concursos de prognósticos e do importador de bens e serviços. Como a Constituição faculta a criação de novas contribuições sociais, entre 1996 e 2007, tivemos a vigência da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF; e há propostas para a Saúde, como a criação da Contribuição Social sobre Grandes Fortunas.

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

Os dispositivos constitucionais relativos à Seguridade Social (art. 194 a 204) 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 esses serviços. Desta forma, não entram nessa conta os pagamentos de ações de saúde prestadas por entidades privadas com fins lucrativos ou por prestadores que não atuam dentro do conceito de universalidade, como os seguros e os 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 as dos sistemas de previdência complementar não podem ser financiadas com os recursos da Seguridade Social.

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

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

Mas, como o governo faz para desconstruir esses dados?

Em relação às receitas, promove historicamente quatro operações distintas.

A primeira envolve a Desvinculação de Receitas da União – DRU. Esse dispositivo transitório, mas vigente desde 1994, permitiu ao governo federal desvincular, até 2015, 20% das receitas das contribuições sociais<sup>45</sup> e, no último quadriênio, 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<sup>46</sup>. 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 instrumento para fabricar o déficit da Seguridade.

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

No caso do PIS, a Constituição determina que essa contribuição seja financiadora do programa de Seguro Desemprego no Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Estabelece ainda que 40% dessa arrecadação seja transferida ao BNDES para compor recursos que serão utilizados em programas de crédito às empresas voltadas para a geração de emprego e renda, uma programação que visa exatamente reduzir 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/88 não desvincula esses recursos da Seguridade, pelo contrário, os vincula a um empréstimo ao BNDES. São recursos do FAT, que aplicados no BNDES, permanecem no patrimônio do Fundo e, por eles, recebe remunerações, porque são, de fato, de sua titularidade. Ao aportar recursos de contribuições sociais para um investimento a cargo do BNDES, realiza-se um superávit primário e, no caso concreto, trata-se de um superávit efetivado pela Seguridade, não pelo Tesouro. A utilização junto ao BNDES não desnatura a fonte desses recursos que são provenientes da Contribuição Social do PIS/Pasep.

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

Na Seguridade Social, o caso mais significativo é o FAT, que recebe recursos de suas aplicações no BNDES e em outras instituições financeiras. Somente em 2019, essa subtração dos recursos relativos às

45 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.

46 A partir de 2016, o percentual foi majorado para 30% e, como mostrado na Tabela 13, a desvinculação de R\$ 61,7 bilhões, em 2015, passou para R\$ 99,2 bilhões. Em 2018, foram R\$ 120,1 bilhões e em 2019, em função da queda da arrecadação, R\$ 116,6 bilhões. Com a DRU, todos esses recursos desvinculados pelos quadros orçamentários deixam de constar no Orçamento da Seguridade Social e aparecem no Orçamento Fiscal.

aplicações financeiras envolveu R\$ 18,1 bilhões no conjunto da Seguridade Social. Em 2020, mais R\$ 17 bilhões também deixaram de ser computados pelo governo. E, em outras entidades da Seguridade outros R\$ 3,2 bilhões em recursos próprios, resultado direto da ação dos diversos órgãos da Seguridade, igualmente não foram computados, reduzindo o total.

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

A terceira operação acresce ao Orçamento da Seguridade Social as receitas dos regimes próprios de servidores e militares. Há um aumento da arrecadação (em 2020, isto representou R\$ 46 bilhões), mas há um aumento de R\$ 118 bilhões em despesas que não são da Seguridade. Somente essa manobra cria um déficit de R\$ 72 bilhões no Orçamento da Seguridade Social.

A quarta operação envolve a arrecadação do RGPS. O governo não considera a compensação integral pela desoneração da folha de pagamentos determinada pela Lei nº 12.546, de 2011, que criou essa desoneração. Segundo os estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP uma fração dessas compensações determinadas legalmente não foi repassada e corresponde à diferença entre o custo total da desoneração da folha e a compensação realizada pelo governo. Esses valores podem ser acompanhados nas tabelas do Capítulo 3 que apresenta e detalha as receitas do RGPS.

A Tabela 16 apresenta os dados das receitas desvinculadas e as não consideradas relativas aos rendimentos financeiros, as compensações pela desoneração da folha e a parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES<sup>47</sup>.

**TABELA 16**  
**RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL DESCONSIDERADAS PELOS CÁLCULOS DO GOVERNO**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recursos Desvinculados pela DRU	32.496	45.872	64.223	98.094	113.404	120.107	116.576	249
Receitas financeiras do FAT	9.327	10.212	13.514	19.200	17.580	18.091	18.040	18.868
Contrapartida do Orçamento Fiscal para EPU	1.052	1.535	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102
Receitas próprias de órgãos e entidades do Orçamento da Seguridade Social <sup>(2)</sup>	1.454	3.511	5.438	5.992	5.908	7.033	5.080	4.282
Compensações da desoneração da folha não repassadas			2.281	nd	nd	nd	nd	nd
Parcela do PIS/Pasep destinada ao BNDES	8.833	16.173	21.446	20.056	25.024	26.450	25.901	17.526
<b>Soma</b>	<b>53.891</b>	<b>77.302</b>	<b>109.129</b>	<b>145.318</b>	<b>163.936</b>	<b>173.710</b>	<b>167.844</b>	<b>38.027</b>

Nota: <sup>(1)</sup> Em 2020, a DRU deixou de subtrair recursos das contribuições sociais. <sup>(2)</sup> Relativas aos órgãos e entidades que integram exclusivamente o Orçamento da Seguridade Social.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

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, pela inexistência de um fundo com a acumulação das reservas, não é possível exigir que as receitas superem todas as despesas desse regime.

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

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

A Tabela 17 apresenta os dados das contribuições dos regimes próprios dos servidores e a dos militares.

**TABELA 17**  
**CONTRIBUIÇÕES PARA OS REGIMES PRÓPRIOS DE PREVIDÊNCIA**  
**DOS SERVIDORES CIVIS DA UNIÃO E A DOS MILITARES**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contribuição RPPS - Ativos	3.199	6.485	8.954	9.269	10.040	9.962	13.800	17.206
Contribuição RPPS - Inativos e pensionistas	990	2.087	2.970	3.172	3.592	3.737	4.050	11.229
Contribuição RPPS - Juros e multas	0	1	4	5	nd	nd	nd	nd
Contribuição patronal RPPS	6.398	12.971	17.909	18.538	20.080	19.924	27.600	34.412
<b>Soma RPPS</b>	<b>10.587</b>	<b>21.545</b>	<b>29.837</b>	<b>30.985</b>	<b>33.712</b>	<b>33.623</b>	<b>45.449</b>	<b>62.847</b>
Contribuição para Pensões militares	849	1.495	2.120	2.874	2.173	2.360	2.691	6.549
<b>Soma contribuições dos regimes próprios de servidores e militares</b>	<b>11.436</b>	<b>23.040</b>	<b>31.957</b>	<b>33.859</b>	<b>35.885</b>	<b>35.983</b>	<b>48.140</b>	<b>69.396</b>

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

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 correto constitucionalmente é apresentar separadamente todas as contas, ressaltando-se que no Orçamento da Seguridade Social devem constar apenas as relativas ao RGPS. As demais devem figurar no Orçamento Fiscal.

A Tabela 18 apresenta esse conjunto de despesas que o governo enquadra nas contas da Seguridade Social. Em relação às despesas consideradas como da Seguridade Social há muitas inclusões, muitas questionáveis, porque incompatíveis com o ordenamento constitucional. Junto com as despesas dos diversos regimes previdenciários, estão também na conta da Seguridade Social as relativas aos inativos e pensionistas de servidores e policiais militares pagos à conta do Fundo Constitucional do DF e de servidores dos ex-territórios<sup>48</sup>.

**TABELA 18**  
**PROGRAMAÇÕES ESTRANHAS AO CONCEITO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDADE INCLUÍDAS PELO GOVERNO NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

Valores correntes, em R\$ milhões

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

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em relação às despesas 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 devem ser considerados despesas do SUS, e auxílio alimentação não é despesa da assistência social.

<sup>48</sup> Existem pagamentos relativos aos ex-territórios de RO, RR, AC e AP e do RJ

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

Em Outras Programações Estranhas, há múltiplas ações que, por erro ou simples desvio, estão enquadradas no Orçamento da Seguridade Social. Os valores são pequenos se comparados ao total de despesas. Mas, em 2015, por exemplo, foram incluídos nessa conta os pagamentos relativos ao Fundo de Pensão Aëros, 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.

**TABELA 19**

**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	2010	2015	2017	2018	2019	2020	
Constituição Federal	Receitas da Seguridade Social (a)	289.317	457.468	741.352	780.611	820.913	828.780	795.816	
	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217.179	400.404	680.905	837.310	874.291	926.904	954.098	
<b>Saldo real da Seguridade Social (c) = (a) - (b)</b>		<b>72.139</b>	<b>57.064</b>	<b>60.447</b>	<b>-56.698</b>	<b>-53.378</b>	<b>-98.124</b>	<b>-158.283</b>	
Governo Receitas da Seguridade	Receitas da Seguridade Social (a)	289.317	457.468	741.352	780.611	820.913	828.780	795.816	Governo retira R\$ 38 bilhões das receitas da Seguridade
	Receitas da Seguridade desvinculadas pela DRU ou desconsideradas pelo governo (d)	-53.162	-77.302	-109.129	-163.963	-173.710	-167.844	-38.027	
	"Receitas dos Regimes de previdência de servidores e militares (e)	11.436	23.040	31.957	35.885	35.983	48.140	69.396	
	<b>Receitas apresentadas pelo governo (f) = (a) + (d) + (e)</b>	<b>247.592</b>	<b>403.206</b>	<b>664.180</b>	<b>652.533</b>	<b>683.186</b>	<b>709.077</b>	<b>827.185</b>	
Governo Despesas da Seguridade	Despesas regulares da Seguridade Social (b)	217.179	400.404	680.905	837.310	874.291	926.904	954.098	Governo acrescenta R\$ 511 bilhões em despesas na Seguridade
	Despesas estranhas à Seguridade apresentadas pelo governo (Regimes próprios e outras) (g)	47.180	86.112	113.808	114.682	119.441	127.322	128.871	
	Despesas do Regime Fiscal emergencial da Covid-19							382.172	
	<b>Despesas apresentadas pelo governo para a Seguridade (h) = (b) + (g)</b>	<b>264.359</b>	<b>486.516</b>	<b>794.712</b>	<b>951.991</b>	<b>993.732</b>	<b>1.054.226</b>	<b>1.465.142</b>	
<b>Saldo pela metodologia utilizada pelo governo para a Seguridade (j) = (f) - (h)</b>		<b>-16.767</b>	<b>-83.310</b>	<b>-130.533</b>	<b>-299.458</b>	<b>-310.546</b>	<b>-345.149</b>	<b>-637.957</b>	

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2020, o governo em suas contas incluiu a maior parte das despesas do Regime Fiscal Extraordinário nas contas da Seguridade Social (R\$ 388 bilhões de um total de R\$ 540 bilhões – conforme mostrado na Tabela 1). Assim procedendo, agiu sem qualquer amparo legal. O Orçamento do Regime Fiscal Extraordinário não é o Orçamento da Seguridade Social. E se for considerar as despesas, deveria também considerar as respectivas receitas. Da forma como procedeu quis apenas imputar um déficit. Na Tabela 19 estão apresentados e sistematizados esse conjunto de dados que figuram nas Tabelas de 11 a 18.

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.

Não é possível apresentar com exatidão os números divulgados pelo governo, porque a memória de cálculo não é disponibilizada. A Tabela busca uma aproximação com os dados publicados e com outros documentos do Tesouro Nacional, que retratam, a seu modo, os resultados da Seguridade Social<sup>49</sup>.

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



## 2. AS RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

O modelo constitucional de financiamento da Seguridade Social baseia-se em dois fatores. O primeiro é uma pluralidade de fontes, que incidem sobre uma multiplicidade de fatos geradores; com recursos de fontes próprias exclusivas e transferências orçamentárias. O segundo são condições mais flexíveis, com várias disposições constitucionais menos restritivas do que as existentes para os impostos. Para as contribuições sociais, há maior facilidade para ampliação das alíquotas, que ainda podem ser diferenciadas em razão do tamanho das empresas ou seus ramos de atividade<sup>50</sup>. Assim, por exemplo, é possível elevar as alíquotas de tributação para o lucro das instituições financeiras. Há também disposições expressas dificultando a concessão de remissão ou anistia. Tudo para proteger o financiamento desse sistema.

O acerto desse modelo tem permitido manter um adequado ritmo de financiamento exatamente pela sua flexibilidade. Trata-se de um sistema arquitetado para assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, como inscrito no art. 194 da CF/88. O texto determina que a Seguridade seja financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta; com repasses orçamentários e mediante recursos das contribuições sociais incidentes sobre o faturamento, a folha de pagamentos, o lucro das empresas, os importadores de bens e serviços e os salários dos trabalhadores<sup>51</sup>.

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

A Tabela 20 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, ainda mais. Mas esses efeitos positivos foram prejudicados pelo fim da CPMF, em 2008, e por inúmeras leis de renúncias fiscais ou com regimes tributários especiais que resultaram em diminuição das receitas em contribuições sociais. Até 2013, o efeito do fim da CPMF e das 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,

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

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



determinou um crescimento das receitas do RGPS. Esse efeito positivo compensou em parte a diminuição das receitas das demais contribuições. Mas, em seu conjunto, as receitas de contribuições sociais já diminuíram, em relação ao PIB, de 11,4% em 2017, primeiro ano de vigência do teto de gastos, para 10,4% em 2020. Reduzir as despesas sociais, para reduzir as receitas tributárias, é o principal objetivo do teto de gastos.

**TABELA 20**  
**RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, EM RELAÇÃO AO PIB**

RECEITAS REALIZADAS	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Contribuições sociais	12,8	11,4	12,2	11,3	10,9	11,4	11,3	10,8	10,4
Contribuições sociais, exceto previdenciária	7,8	5,9	6,0	5,4	5,2	5,8	5,7	5,2	5,0
Contribuição previdenciária	5,0	5,5	6,1	5,9	5,7	5,7	5,6	5,6	5,4

% PIB

Notas: Valores do PIB anual conforme publicação do IBGE relativa ao 1º T de 2020. A diminuição da receita de contribuições verificada entre 2005 e 2010, 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.

Com a expansão do Simples Nacional, esse sistema tornou-se a renúncia tributária mais significativa. A progressiva ampliação de segmentos beneficiados e maiores faixas de enquadramento canalizaram muitas empresas para este sistema, aumentando as renúncias. Há uma maior adequação à capacidade econômica do contribuinte, mas as novas regras desvirtuam o modelo, pela ampliação dos critérios. Os dados do Anexo V permitem verificar que essas renúncias cresceram desde 2006, de R\$ 15,2 bilhões para R\$ 55,7 bilhões em 2020, passando, em relação ao conjunto das receitas de contribuições sociais, de 5,2% para 7,2%.

A arrecadação de contribuições sociais debilitada pela economia e pelas renúncias foi atingida em cheio pelo acúmulo de créditos tributários, com novos procedimentos de compensação<sup>52</sup> e novas decisões judiciais transitadas em julgado.

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

Como consequência desse conjunto de fatores, as receitas do Orçamento da Seguridade Social, em 2020, foram de R\$ 796 bilhões, um valor R\$ 33 bilhões inferior ao de 2019. Essa queda nominal de 4% fez a arrecadação corresponder a valores inferiores aos de 2017, conforme os dados mostrados pela Tabela 12.

A maior parcela dessas receitas é o conjunto das Contribuições Sociais, que somou R\$ 775 bilhões, com queda de R\$ 27 bilhões em relação a 2019. A receita ficou pouco acima dos R\$ 754 bilhões de 2017

<sup>52</sup> A Lei nº 13.670, de 2018, trouxe novas regras sobre compensação tributária, afetando os valores compensados.

(Tabela 12). E, em valores reais, a queda foi de 6,7% (Anexo III). As receitas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS registraram R\$ 404 bilhões, 2,1% inferiores aos valores de 2019, e são analisadas no Capítulo III, em conjunto com mercado de trabalho. Em relação à Cofins, à CSLL e ao PIS/Pasep, os valores de 2020, R\$ 354 bilhões, foram inferiores aos 384 bilhões, de 2019 e se aproximaram dos valores nominais de 2017. O comportamento da arrecadação de cada uma dessas contribuições é detalhado em seções seguintes desta publicação. A Tabela 21 apresenta os dados da arrecadação das contribuições sociais da Cofins, do PIS e da CSLL em diversos exercícios.

**TABELA 21**  
**ARRECADAÇÃO E RENÚNCIAS DAS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS COFINS, PIS E CSLL**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Principal	130.702	223.556	300.238	309.361	316.238	348.905	380.541	384.353	354.353
Principal - Parcelamento <sup>(1)</sup>	2.076	287	2.387	1.122	nd	nd	nd	-4.786	688
Juros e Multas	2.148	1.545	2.161	2.002	4.521	20.945	9.086	7.118	3.867
Juros e Multas - Parcelamento	1.737	100	2.122	1.076	nd	nd	nd	-5.129	968
Dívida Ativa	241	610	7.127	677	1.147	2.077	1.584	720	597
Dívida Ativa - Parcelamentos	268	45	1.005	482	nd	nd	nd	1.477	1.630
Dívida Ativa - Juros e Multas	283	59	1.223	421	nd	nd	948	307	315
Dívida Ativa - Juros e Multas - Parc.	458	7	907	554	nd	nd	nd	1.408	1.460
<b>Soma da receita realizada</b>	<b>137.913</b>	<b>226.210</b>	<b>317.171</b>	<b>315.695</b>	<b>321.906</b>	<b>371.927</b>	<b>392.159</b>	<b>385.466</b>	<b>363.878</b>
<b>Renúncias</b>	<b>8.750</b>	<b>43.475</b>	<b>74.684</b>	<b>83.819</b>	<b>82.673</b>	<b>87.957</b>	<b>95.360</b>	<b>101.301</b>	<b>101.913</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>6,0</b>	<b>5,8</b>	<b>5,6</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>5,3</b>	<b>5,4</b>	<b>5,2</b>	<b>4,8</b>
Soma receita parcelamentos	4.538	439	6.422	3.234	nd	nd	nd	nd	4.746
Renúncias (% da receita realizada)	6,3	19,2	23,5	26,6	25,7	23,6	24,3	26,3	28,0
Soma da receita realizada (% PIB)	6,4	5,8	5,9	5,3	5,1	5,6	5,6	5,2	4,9
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>6,8</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>6,7</b>	<b>6,5</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>6,3</b>

Nota: Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal.

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil - SF. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, sempre o dado mais recente para cada exercício. A última edição publicada, relativa a 2018, apresentou dados desde 2015 e projeções para os exercícios de 2019 a 2021.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No conjunto de fatores que compõe esse resultado, vale sempre ressaltar o efeito negativo dos sucessivos parcelamentos dos débitos tributários. Desde 2009, o chamado “Refis da Crise” (Lei nº 11.941, de 2009) concedeu condições muito generosas de refinanciamento do débito tributário<sup>53</sup>. Em 2013 e 2014, tivemos reabertura de prazos, novos parcelamentos e muitos perdões. O ano de 2019 começa com o parcelamento das dívidas com a previdência rural. E não parou por aí. O governo abandonou o seu projeto que estabeleceria um tratamento mais rigoroso com o “devedor contumaz”, para falar na implantação de um modelo diferente para tratar a sonegação, com a criação da figura do “contribuinte legal”, com um modelo contínuo de parcelamento e de regularização tributária e de outras dívidas com os mais diversos órgãos governamentais.

<sup>53</sup> Por diversos problemas, principalmente operacionais, uma parcela maior dessa arrecadação se realizou a partir de 2012.

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

## 2.1. AS CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS SOBRE O FATURAMENTO

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

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

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

A Tabela 22 permite o acompanhamento dos índices mensais de atividades para a indústria (PMI), para os serviços (PMS) e para o comércio (PMC), do IBGE, apresentados em suas médias anuais.

Em 2020, a arrecadação dessas contribuições foi influenciada por quedas acentuadas na produção e na venda de bens, que se somaram a uma recuperação letárgica da economia brasileira decorrida da crise de 2015/2016.

Ao final de 2020, as perdas acumuladas em relação aos índices médios anuais eram de 20% na indústria, de 15% em serviços e de 1,3% no comércio. À diminuição da atividade somaram-se outros fatores para diminuir ainda mais a arrecadação do exercício: a multiplicação de créditos tributários e a postergação do pagamento de tributos adotada em razão da pandemia.

**TABELA 22****MÉDIAS ANUAIS E VARIAÇÕES DOS ÍNDICES DE PRODUÇÃO INDUSTRIAL (PMI), DE VOLUME DE SERVIÇOS (PMS) E DE VOLUME DE VENDAS (PMC)**

	Índice médio			Variação frente ano anterior		
	Indústria	Serviços	Comércio	Indústria	Serviços	Comércio
2012	99,8	93,7	93,8			
2013	102,7	97,5	97,8	2,9	4,1	4,3
2014	98,7	100,0	100,0	-4,0	2,6	2,2
2015	89,0	96,4	95,7	-9,8	-3,6	-4,3
2016	83,4	91,6	89,7	-6,3	-5,0	-6,3
2017	85,5	89,0	91,6	2,6	-2,8	2,1
2018	86,4	88,9	93,7	1,0	0,0	2,3
2019	86,5	89,8	95,4	0,2	1,0	1,9
2020	82,3	82,8	96,5	-4,8	-7,8	1,2
<b>2020/2013 (%)</b>	<b>-19,9</b>	<b>-15,1</b>	<b>-1,3</b>			

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

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

**2.1.1. 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<sup>54</sup>. A partir de 2004, ao contrário do que ocorreu entre 1995 e 2003, as leis tributárias, em sua maioria, estiveram voltadas à concessão de benefícios tributários. Isenções, renúncias e regimes especiais de tributação foram aprovados para desonerar bens de consumo da cesta básica, como arroz, feijão, farinhas, leite e queijos e, para as empresas, desonerar investimentos em máquinas e equipamentos. Segmentos importantes, como o da energia, também foram beneficiados com isenções e desonerações parciais.

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

A Tabela 23 permite acompanhar a evolução da receita e das renúncias da Cofins, em vários exercícios, inclusive a comparação com o PIB<sup>55</sup>.

Como visto em seções anteriores, a queda da atividade e as compensações tributárias foram fatores a influenciar negativamente a arrecadação em 2020. E a arrecadação em 2020 foi de R\$ 222 bilhões, R\$ 16,7

54 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.

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

bilhões a menos do que em 2019, uma perda de 7%. A receita do principal que mede com mais fidelidade os fatos geradores ocorridos no exercício caiu R\$ 22,3 bilhões, 9,4%.

**TABELA 23**  
**RECEITAS E RENÚNCIAS DA COFINS**

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Principal	85.015	138.427	191.765	198.755	200.944	220.706	242.237	239.430	217.038
Principal - Parcelamentos	1.517	209	1.359	589	nd	nd	1.027	-3.157	328
Juros e Multas - Principal	1.084	918	923	919	2.477	12.861	5.000	3.414	1.731
Juros e multas - Parcelamento	1.206	28	1.176	647	nd	nd	1.271	-3.158	528
Dívida Ativa	145	372	4.421	196	573	964	586	189	248
Dívida Ativa - Juros e multas	178	28	693	335	nd	nd	437	909	988
Dívida Ativa - Parcelamento	163	38	571	181	685	1.228	503	178	191
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	290	4	707	436	nd	nd	405	890	913
<b>Total Arrecadado</b>	<b>89.597</b>	<b>140.023</b>	<b>201.615</b>	<b>202.059</b>	<b>204.679</b>	<b>235.759</b>	<b>251.466</b>	<b>238.696</b>	<b>221.964</b>
<b>Renúncias</b>	<b>5.411</b>	<b>31.272</b>	<b>54.767</b>	<b>62.387</b>	<b>61.039</b>	<b>65.381</b>	<b>69.279</b>	<b>73.110</b>	<b>72.779</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>3,9</b>	<b>3,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>
Soma receita parcelamentos <sup>(1)</sup>	3.175	278	3.814	1.853	nd	nd	1.431	-2.267	1.241
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	22,3	27,2	30,9	29,8	27,7	27,6	30,6	32,8
Soma da receita realizada (% PIB)	4,1	3,6	3,8	3,4	3,3	3,6	3,6	3,2	3,0
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,8</b>	<b>4,4</b>	<b>4,2</b>	<b>4,6</b>	<b>4,6</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>

Nota: <sup>(1)</sup> A totalização apenas envolve os dados disponíveis. Os valores negativos em 2019 apontam o resultado de compensações tributárias. Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

### 2.1.2. AS RECEITAS DO PIS

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

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

Esses números estão apresentados na Tabela 24. Nota-se que em 2016 e 2017 há uma enorme restrição de informações, impedindo desagregar a receita realizada. Embora em menor valor, repete-se o mesmo efeito relacionado às compensações.

**TABELA 24**  
**RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO PARA O PIS E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS**

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Principal	21.015	39.967	49.383	52.274	48.964	58.380	63.390	64.505	60.852
Principal - Parcelamentos	281	41	342	169	nd	nd	301	-764	159
Juros e Multas - Principal	318	246	645	618	847	3.618	1.588	1.263	772
Juros e multas - Parcelamento	262	66	320	178	nd	nd	350	-836	206
Dívida Ativa	44	93	795	83	144	246	161	73	73
Dívida Ativa - Juros e multas	42	9	183	94	nd	nd	98	203	229
Dívida Ativa - Parcelamento	50	10	182	87	185	318	145	88	66
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	70	1	185	113	nd	nd	92	220	237
<b>Total Arrecadado</b>	<b>22.083</b>	<b>40.433</b>	<b>52.035</b>	<b>53.615</b>	<b>50.140</b>	<b>62.561</b>	<b>66.125</b>	<b>64.752</b>	<b>62.594</b>
<b>Renúncias</b>	<b>1.317</b>	<b>6.067</b>	<b>10.870</b>	<b>12.363</b>	<b>11.966</b>	<b>12.778</b>	<b>13.379</b>	<b>14.192</b>	<b>14.135</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
Soma receita parcelamentos <sup>(1)</sup>	664	117	1.029	546	nd	nd	743	-1.380	602
Renúncias (% da receita realizada)	6,0	15,0	20,9	23,1	23,9	20,4	20,2	21,9	22,6
Soma da receita realizada (% PIB)	1,0	1,0	1,0	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>

Nota: Mudanças no plano de contas deixaram de discriminar as receitas de parcelamentos em 2016 e 2017, misturando-as na receita do principal. A totalização apenas envolve os dados disponíveis. <sup>(1)</sup> Os valores negativos em 2019 em contas relativas a parcelamentos apontam o resultado de compensações tributárias.

Fonte: Para a arrecadação: Siga Brasil - SF. Para as renúncias: Relatório de Gastos Tributários da RFB, para 2005 e Demonstrativo dos Gastos Tributários Estimativas Bases Efetivas, diversas edições, 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 aproximadamente R\$ 2,4 bilhões, chegando a R\$ 64,6 bilhões. Em 2019, os valores ficaram praticamente estáveis, com ligeira queda nominal. Foram arrecadados R\$ 64,5 bilhões. A queda da arrecadação em 2020 foi de 6% e apenas R\$ 60,8 bilhões foram arrecadados, uma redução considerável que resultou em valores inferiores aos de 2018.

## 2.2. A TRIBUTAÇÃO SOBRE O LUCRO

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

Em relação à justiça tributária, a CSLL tem vantagens adicionais sobre o IRPJ. Os impostos, por determinação constitucional, não podem instituir tratamento desigual, distinguindo-se o contribuinte da ocupação ou função exercida. Guardadas as devidas proporções, significa que as empresas que apresentam o

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

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

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

Em maio de 2015, questionado por dirigir as medidas de ajuste fiscal majoritariamente para o corte de benefícios e de direitos, o governo editou a MP 675 (convertida na Lei nº 13.169, de 2015), para ampliar a taxa sobre o lucro dos bancos. A alíquota foi elevada de 15% para 20%. Mesmo sendo o setor financeiro um dos poucos – senão o único – a manter altos índices de lucratividade durante toda a crise, membros do Congresso Nacional não concordavam com essa medida. E, durante a tramitação da MP, essa ampliação tributária tornou-se apenas provisória. A majoração da alíquota para 20% (vinte por cento), ficou restrita aos lucros auferidos entre setembro de 2015 e dezembro de 2018, retornando à alíquota de 15% ao final desse período<sup>56</sup>.

Na EC 103, da reforma da previdência, uma disposição transitória elevou, até que lei disponha sobre a questão, a alíquota da CSLL relativa ao setor financeiro para 20%, esse aumento repercutiu sobre a arrecadação de 2020.

A Tabela 25 apresenta os dados relativos à arrecadação e às renúncias da CSLL em diversos exercícios.

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

Esse 2015, a elevação das alíquotas relativas ao setor financeiro vigorou por apenas um trimestre. Prevaleceram os efeitos diretos da crise econômica sobre a lucratividade das empresas e da incorporação de muitas empresas ao Simples Nacional, o que provocou a queda da arrecadação da CSLL. Os valores de R\$ 59,7 bilhões foram inferiores aos de 2014 e de 2013.

Em 2016, a tributação sobre o lucro das entidades financeiras teve efeito integral no exercício. Somente neste segmento, passou de R\$ 10,6 bilhões para R\$ 16,8 bilhões<sup>57</sup>, e garantiu um crescimento nas receitas da CSLL para R\$ 68,1 bilhões. Uma elevação de 14,2%. Em 2017, a arrecadação foi afetada pela

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

57 RFB: Análise da Arrecadação das Receitas Federais.

diminuição dos lucros em decorrência da prolongada crise econômica, mas o resultado foi influenciado pelo incremento das receitas de juros e multas e por medidas administrativas de reclassificação de receitas de parcelamentos de anos anteriores. Ou seja, há ingressos relativos a exercícios anteriores. O resultado do exercício foi R\$ 75,7 bilhões, 11% acima do ano anterior. Em 2018, a melhoria dos resultados de empresas não-financeiras e mudanças na legislação que restringiram compensações tributárias determinaram um pequeno aumento da arrecadação da CSLL. Foram 3,8% acima do verificado no ano anterior, totalizando R\$ 78,5 bilhões.

**TABELA 25**  
**RECEITAS DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL SOBRE O LUCRO LÍQUIDO – CSLL**  
**E ESTIMATIVA DE RENÚNCIAS**

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Principal	24.671	45.162	59.090	58.332	66.329	69.820	74.914	80.418	76.463
Principal - Parcelamentos	278	38	686	364	nd	nd	nd	-866	201
Juros e Multas - Principal	746	381	593	465	1.196	4.466	2.498	2.441	1.365
Juros e multas - Parcelamento	269	6	626	251	nd	nd	nd	-1.136	234
Dívida Ativa	52	145	1.911	398	431	867	836	457	277
Dívida Ativa - Juros e multas	48	8	129	53	nd	nd	nd	365	412
Dívida Ativa - Parcelamento	70	12	471	152	187	498	301	40	58
Dívida Ativa - Juros e multas - parcelamento	98	1	15	5	nd	nd	nd	299	310
<b>Total Arrecadado</b>	<b>26.232</b>	<b>45.754</b>	<b>63.520</b>	<b>60.020</b>	<b>68.143</b>	<b>75.651</b>	<b>78.549</b>	<b>82.018</b>	<b>79.320</b>
<b>Renúncias</b>	<b>2.022</b>	<b>6.137</b>	<b>9.046</b>	<b>9.070</b>	<b>9.668</b>	<b>9.797</b>	<b>12.702</b>	<b>14.000</b>	<b>14.999</b>
<b>Principal (% PIB)</b>	<b>1,1</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>
Soma receita parcelamentos	715	57	1.797	773	nd	nd	nd	299	310
Renúncias (% da receita realizada)	7,7	13,4	14,2	15,1	14,2	13,0	16,2	17,1	18,9
Soma da receita realizada (% PIB)	1,2	1,2	1,2	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
<b>Soma receitas + renúncias (% do PIB)</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Em 2020, vigorou em quase todo o exercício a alíquota majorada pela EC 103. Mas, em função da crise, da queda dos lucros, de provimentos e das compensações, a arrecadação relativa às entidades financeiras caiu 20% em relação aos valores de 2019<sup>58</sup>. O resultado teria sido pior sem essa elevação de alíquotas.

Ao longo do ano, foram arrecadados R\$ 79,3 bilhões, uma queda de R\$ 2,7 bilhões, correspondente a 4% a menos. A arrecadação do principal caiu 5%, de R\$ 80,4 bilhões, para R\$ 76,5 bilhões.

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

A Tabela 26 também mostra como as renúncias cresceram em relação à arrecadação. Entre 2010 e 2015, passaram de 13,4% para 15,2%. Em 2017 e 2018, ficaram na casa de 13%. Mas, em 2019 e 2020, aumentaram ligeiramente, em valores nominais. Em 2020, ficou proporcionalmente maior em função da queda da arrecadação.

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

Além das principais contribuições sociais, a Constituição Federal também estabelece que as receitas de concursos de prognósticos devem financiar a Seguridade Social. E, as legislações de natureza orçamentária determinam que integram o Orçamento da Seguridade Social o conjunto das receitas das entidades que integram esse orçamento. Esse grupo de receitas do Orçamento da Seguridade Social realizou, em 2020, R\$ 27,2 bilhões de receitas. O valor foi 10% inferior aos R\$ 30,0 bilhões de 2019. Em 2018, era de R\$ 33,6 bilhões. A diminuição ocorreu basicamente em dois itens. Em receitas próprias do FAT e no Ministério da Saúde, diante da perda de receitas do DPVAT (seguro obrigatório).

A vinculação das receitas de concurso de prognósticos é constitucional. Mas essas receitas acumulam um grande nível de aplicações em desacordo com esse mandamento. Definidas como receitas do Orçamento da Seguridade Social, a maior parte da alocação desses recursos encontra-se no Orçamento Fiscal, financiando clubes de futebol, cultura, esporte de alto rendimento, fundo penitenciário, segurança pública, entidades privadas, financiamento educacional (Programa de Crédito Educativo), entre outros<sup>59</sup>. No conjunto, para a Seguridade Social destinou apenas valores ínfimos, com percentuais entre 0,4% e 17% da receita de cada uma das diversas modalidades. As legislações aprovadas nos últimos anos invertem o mandamento constitucional deslocando a maior parte dos recursos para múltiplas áreas fora da Seguridade Social.

Em 2016, a arrecadação sobre concursos de prognósticos somou R\$ 4,6 bilhões, diminuindo 15,2% em relação a 2015. Em 2017 e 2018, houve pequena recuperação, e essa receita foi de R\$ 4,9 bilhões, para ambos os exercícios. Em 2019, essa receita caiu fortemente, perdendo um terço da sua arrecadação. Foram apenas R\$ 3,2 bilhões, o mesmo valor nominal de 2010. Em 2020, esse valor cresceu para R\$ 5,9 bilhões, uma variação de 84%. Mas em a relação à aplicação dos recursos, apenas R\$ 2,8 bilhões, menos da metade desse valor, foram utilizados em ações e programas da Seguridade Social, no pagamento de benefícios da LOAS<sup>60</sup>.

A Tabela 26 apresenta esses números nos diversos exercícios.

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

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

60 Dados Siga Brasil - SF.

vinculações legais e das respectivas atividades operacionais (industriais, comerciais e serviços), receitas patrimoniais (como rendimentos de aplicações, aluguéis, alienações), doações específicas, entre outras.

**TABELA 26**  
**RECEITAS PROVENIENTES DOS CONCURSOS DE PROGNÓSTICOS E**  
**RECEITAS PRÓPRIAS DOS ÓRGÃOS DA SEGURIDADE SOCIAL**

Valores correntes, em R\$ milhões

Grupos de arrecadação	2005	2010	2013	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Outras contribuições sociais <sup>(1)</sup>	30.699	3.148	4.056	5.423	4.600	4.905	4.919	3.185	5.863
Recursos Próprios	10.961	14.161	14.899	62.505	30.413	24.131	25.706	23.553	18.370
Recursos Próprios do FAT	9.507	10.649	8.919	57.067	24.421	18.223	18.672	18.473	14.088
Recursos Próprios da Assistência Social	97	374	340	220	231	222	159	223	222
Recursos Próprios da Previdência Social	268	68	1.324	502	1.202	1.615	3.301	1.784	2.052
Recursos Próprios do MS	983	2.990	4.110	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	1.218
Recursos Próprios da Seguridade			14	79	86	130	63	76	69
Recursos Próprios dos HU	106	80	192	301	147	106	179	214	179
Parcela dos Royalties para a Saúde	0	0	0	0	11	30	91	340	541
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	447	520	670	953	773	937	998	831
da Previdência Complementar	0	25	47	53	39	41	48	47	50
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	422	473	617	914	732	890	951	781
Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(1)</sup>	1.052	1.535	1.782	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102
<b>Total geral</b>	<b>42.971</b>	<b>19.291</b>	<b>21.256</b>	<b>70.824</b>	<b>37.941</b>	<b>31.856</b>	<b>33.591</b>	<b>29.983</b>	<b>27.166</b>
% PIB	2,0	0,5	0,4	1,2	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4

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

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No âmbito dos Ministérios que cuidam da Saúde e da Previdência Social encontram-se ainda receitas resultantes da ação de fiscalização desses órgãos. São as taxas pelo exercício do poder de polícia em entidades da Seguridade Social, cobradas pelas Agências fiscalizadoras do Ministério da Saúde e pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC. Estão incluídos nessa conta os valores relativos às multas e aos juros decorrentes das ações de fiscalização. As receitas das taxas e multas pelo exercício da fiscalização na Seguridade Social foram de R\$ 1 bilhão, valor muito próximo do realizado em anos anteriores. Desde 2016, uma parcela considerável desse valor está associada ao pagamento de dívida ativa, juros e multas, que totalizam aproximadamente R\$ 400 milhões ao ano, em valores apropriados no âmbito do Ministério da Saúde.

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

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

Esses contratos estão em fase de maturação. Os valores dos royalties destinados à saúde ainda são pequenos. Mas devem aumentar no curto prazo<sup>61</sup>. 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 fonte de recursos. Em 2016, esses valores somaram R\$ 11 milhões; R\$ 30 milhões em 2017. Em 2018, foram R\$ 91 milhões e em 2019, R\$ 340 milhões. Em 2020, com R\$ 541 milhões, ultrapassaram a casa do meio bilhão de reais<sup>62</sup>.

Os recursos próprios do FAT, em 2019, somaram R\$ 18,4 bilhões, valores praticamente estáveis desde 2017. Em 2020, foram apenas R\$ 14,1 bilhões, resultado direto da redução das taxas de juros, conforme Relatório de Gestão do FAT, exercício 2020.

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 DPVAT<sup>63</sup>. Em relação ao ressarcimento das operadoras de saúde, os valores diminuíram em 2020 para R\$ 816 milhões. Em 2019, foram 1,2 bilhão; e em 2018, R\$ 783 milhões. Em relação ao DPVAT, o movimento também foi decrescente. Em 2019, a receita foi de R\$ 921 milhões e em 2020, esse valor caiu para R\$ 156 milhões. Entre 2015 e 2017, esses valores foram em média R\$ 3,5 bilhões. O governo tentou extinguir o DPVAT por MP (MP 904/2019), que perdeu a validade por não ter sido votada. Mas foi determinada a redução dos prêmios pagos pelos proprietários, com grande redução na arrecadação desses valores em 2020, e anunciado que não haverá arrecadação desses valores em 2021.

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

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

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

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

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

Igualmente, as receitas associadas à Assistência Social, eram antes as receitas dos órgãos responsáveis por essas ações, hoje são receitas relativas a esses serviços e valores vinculados à alienação de bens e mercadorias apreendidos. Em 2020, o conjunto dessas receitas somou R\$ 222 milhões, um montante praticamente inalterado nos últimos exercícios. A média dos valores encontrados de 2015 a 2020 é de R\$ 213 milhões.

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





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

### 3.1. A CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA

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

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

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



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

O Caged foi substituído por informações prestadas por empresas e pessoas físicas no eSocial, que são de natureza mais ampla (alcança informações não somente trabalhistas, mas em conjunto, trabalhistas, tributárias e previdenciárias). Os seus registros passaram a conter informações sobre outros tipos de contratações, inclusive de estagiários, e tornou-se obrigatório o registro de todos os contratos temporários e de jornada reduzida. As mudanças do Caged para o eSocial facilitaram a vida das empresas, mas o sistema acrescenta informações variadas e não permite que sejam feitas as consultas necessárias para a construção de sequências de dados que simulariam os dados do Caged. E, para complicar ainda mais, o próprio governo disciplinou que, ao longo de 2020, as empresas registrassem em dia as suas contratações, mas concedeu prazo para os desligamentos.

Os dados da PNAD-Contínua em 2020 ficaram prejudicados pelas medidas de isolamento social<sup>64</sup>. Obrigado a fazer por telefone as pesquisas antes presenciais, o IBGE se viu sem um catálogo de telefones vasto o suficiente para essa empreitada, assim, diminuiu a quantidade de entrevistas realizadas.

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

### 3.1.1. A PREVIDÊNCIA TEM MÚLTIPLAS FORMAS DE FINANCIAMENTO

Nunca é demais repetir que o modelo de financiamento da previdência não se restringe às contribuições de empregadores e trabalhadores. A Constituição Federal, através do Orçamento da Seguridade Social e, ainda mais explicitamente, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei específica (Lei nº 8.212, de 1991) que *Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências* determinam a contribuição da União como parte do financiamento da previdência social.

O *caput* do art. 195 da CF/88 deixa expresso que: *A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais*. A Seguridade é, portanto, financiada mediante recursos do Orçamento da União e dos recursos das contribuições sociais.

Assim, 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

<sup>64</sup> Em março, o Ipea apontou que, em função da pandemia, a pesquisa deixou de ser presencial para ser feita por telefone. Houve redução do número de entrevistas pela dificuldade do IBGE em obter um cadastro de telefones.

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

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000) – LRF – ao regulamentar o Fundo criado pelo art. 250, da Constituição, determina que o Fundo será constituído, entre outros, por recursos provenientes do orçamento da União<sup>65</sup>. Mesmo o texto da LRF, que estabelece inúmeras restrições e dificuldades para o desempenho de gastos e programas sociais e que inibe a criação e a expansão de direitos, reconhece várias outras fontes para o financiamento da Previdência Social, em adição às contribuições previdenciárias, entre elas os *recursos provenientes do orçamento da União* (parágrafo 1º, art. 68 da LC nº 101, de 2000).

No mesmo sentido, estabelece a Lei nº 8.212, de 1991, escrita pela primeira legislatura pós-constituinte, ainda composta por diversos parlamentares que participaram diretamente da elaboração da Carta ou que vivenciaram aquele forte movimento. O art. 11 dessa Lei, ao disciplinar a composição de fonte do Orçamento da Seguridade, mantido inalterado deste a sua sanção, estabelece em seu inciso I: receitas da União. As receitas da União abrem o rol de itens que compõem o Orçamento da Seguridade Social, tal a importância creditada pelo legislador a esse item do financiamento da Seguridade. Somente em segunda posição há referência à fonte exclusiva das contribuições sociais, havendo ainda a possibilidade de outras receitas<sup>66</sup>.

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

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

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

A Análise da Seguridade Social segue o roteiro constitucional e avalia as receitas previdenciárias, não para determinar infundados déficits nem para justificar corte em direitos. Pretende identificar tanto o mer-

65 LC 101, art. 68, §1º, inciso VI.

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

cado de trabalho como a necessidade e efetividade das políticas públicas de geração de emprego e renda e de formalização e valorização do trabalho. Incorpora como elemento inafastável o combate à sonegação e à fraude e promove o debate sobre a redução de renúncias e benefícios tributários.

### 3.1.2. AS MUDANÇAS RECENTES NO MERCADO DE TRABALHO PRÉ-REFORMA TRABALHISTA

Em 1986, logo após o fim da ditadura militar, dos 56,8 milhões de trabalhadores ocupados, apenas 22,2 milhões (39% da população economicamente ativa) estava registrada em ocupações formais. Entre os 61% restantes, uma parcela era desempregada e uma imensa maioria estava ocupada trabalhando por conta própria, como autônomos registrados ou eram informais. E um expressivo contingente não remunerado participava de ocupações não remuneradas de autoconsumo e autoprodução. A imensa maioria não possuía a proteção previdenciária e, portanto, também estava excluída de acesso ao serviço público de saúde, que só adquiriu caráter universal com a Constituição de 1988.

Essa situação, que já não era boa, piorou muito no período que se seguiu, entre 1986 e 1993. Foi um momento de desestatização, a quantidade de trabalhadores que atuavam nas administrações públicas, nas três esferas (inclusive autarquias e fundações) foi reduzida em quase meio milhão de pessoas. Mas, proporcionalmente, no setor privado as condições de trabalho apresentaram um desempenho pior. A economia não cresceu o suficiente para incorporar os desempregados e ainda absorver todas as demais pessoas que atingiam a idade para trabalhar. No período, a População Economicamente Ativa – PEA cresceu 14,1 milhões, a População Ocupada – PO, apenas 11,1 milhões, e os registros formais de emprego (público e privado), tão somente um milhão. O desemprego cresceu (4 milhões) e a informalidade explodiu<sup>67</sup> (mais 10 milhões). O percentual de empregados na população ocupada, que já era baixo (40%), caiu para 35%.

O Brasil viveu a partir de 1993 um ambiente de ambiguidades no mercado de trabalho. Entre 1993 e 2003, aumentou o total de empregados registrados, nos setores públicos e privados, em 6,5 milhões, conforme dados da RAIS, mas o número de desempregados passou de 4,4 milhões para 7,8 milhões. A Tabela 27 mostra dados do registro de trabalhadores na RAIS (então Ministério do Trabalho), faz uma comparação com os números da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, com os números da População Economicamente Ativa – PEA, da População Ocupada – PO, de informalidade e do desemprego. O Anexo IX, ao final dessa Edição, apresenta a tabela completa, para todos os exercícios.

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

A partir de 2012, a PNAD foi substituída pela PNAD-Contínua, com maior base territorial (com todas as capitais e suas regiões metropolitanas) e periodicidade mensal (em substituição à anual, da PNAD, realizada sempre em setembro de cada ano)<sup>68</sup>. Esses números estão retratados na Tabela 27.

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

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

**TABELA 27****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 A SUBUTILIZAÇÃO DA MÃO DE OBRA**

	milhares			%			milhares		%	
	Trabalhadores ativos ao final de cada exercício (RAIS)			PEA (PNAD)	PO (PNAD)	% de empregos na PO	Desocupação		Desocupação e Subutilização	
	Total	Total, setor privado e estatais	% setor privado e estatais				pessoas	%	pessoas	%
1986	22.164	17.529	79,1	56.816	55.436	40,0	1.380	2,4		
1993	23.165	19.026	82,1	70.965	66.570	34,8	4.396	6,2		
2002	28.684	20.927	73,0	85.598	77.793	36,9	7.805	9,1		
2003	29.545	21.585	73,1	86.056	78.180	37,8	7.876	9,2		
2007	37.607	28.156	74,9	98.846	90.786	41,4	8.060	8,2		
2011	46.311	35.844	77,4	100.223	93.724	49,4	6.499	6,5		
2012 <sup>*</sup>	47.459	37.178	78,3	96.122	89.064	53,3	7.058	7,3	18.704	19,5
2013 <sup>*</sup>	48.948	38.278	78,2	97.226	90.302	54,2	6.924	7,1	16.693	17,2
2014 <sup>*</sup>	49.572	38.741	78,2	98.336	91.638	54,1	6.699	6,8	15.385	15,6
2015 <sup>*</sup>	48.061	37.380	77,8	100.216	91.685	52,4	8.531	8,5	18.080	18,0
2018 <sup>*</sup>	46.631	36.132	77,5	104.360	91.571	50,9	12.790	12,3	27.247	26,1
2019 <sup>*</sup>	47.554	37.292	78,4	105.965	93.390	50,9	12.575	11,9	27.585	26,0
2020 <sup>*</sup>	nd	nd	nd	99.468	86.053		13.415	13,5	31.194	31,4
<b>Variações por Intervalo<sup>*</sup></b>										
1987-1993	1.001	1.498	149,6	14.149	11.134		3.015		nd	
1994-2005	10.074	5.644	56,0	25.177	20.620		4.557		nd	
2006-2011	13.072	11.173	85,5	4.081	6.535		-2.454		nd	
2013-2014	2.113	1.563	74,0	2.215	2.573		-359		-3.319	
2015-2018	-2.940	-2.609	88,7	6.024	-67		6.091		11.863	
2019	923	1.160	126	1.604	1.819		-215		338	
2020				-6.497	-7.337		840		3.609	

Nota: Para 2020, não há dados da RAIS publicados. 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. <sup>(\*)</sup> A partir de 2012, os dados são da PNAD-Continua, 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. Para maiores detalhes, ver o Anexo de Dados, Tabela IX.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Entre 1993 e 2005, a economia avançou muito pouco e o desemprego cresceu, de 6,2% para 9,3%, praticamente dobrando o número de desocupados. Em um momento em que a população ocupada expandiu mais de 20 milhões, o número de empregados aumentou apenas a metade disso (10 milhões), as demais ocupações eram precárias.

De 1986 a 2005, um período de 20 anos, o número de trabalhadores ocupados cresceu 32 milhões de trabalhadores. E os com carteira assinada – o emprego formal é o de maior vínculo com a Previdência Social – cresceu a terça parte, 11 milhões. Em 2005, a participação dos empregados na força de trabalho era

de 38%, inferior à existente em 1986! Essas transformações impostas ao mercado de trabalho determinaram uma grande explosão da desproteção previdenciária, via desemprego ou informalidade, e, por consequência, de problemas relacionados ao financiamento direto do sistema previdenciário<sup>69</sup>.

Entre 1995 e 1998, tramitou a reforma previdenciária que resultou na EC nº 20, de 1998. Desconhecendo que a matriz dos problemas era o crescimento do desemprego e da precarização do mercado de trabalho, os discursos foram centrados nos problemas de financiamento do programa. Reformar a previdência, para cortar direitos, passou a ser um imperativo.

Neste período, o mundo enfrentou diversas crises e todas repercutiram no Brasil. Os problemas derivavam do modelo de inserção da nossa economia, da abertura descontrolada e seu injusto sistema de trocas, da utilização do câmbio como âncora para a inflação e dos problemas decorrentes dessa política cambial. Mas, os debates culminaram em medidas para reduzir direitos.

Os anos de 1997 e 1998, anos finais dos debates da Reforma da Previdência na Câmara e no Senado Federal, “coincideram” com o Brasil em sua própria crise cambial, necessitando de empréstimos do FMI, que exigia a submissão do país a metas e ajustes, entre eles, a reforma da previdência. Desse período, nasce o mítológico déficit previdenciário com mudanças no conceito de financiamento (ignorando o aspecto tripartite).

A partir de 2004, um conjunto de políticas de geração de emprego, de formalização das empresas e das relações de trabalho e de ampliação da renda 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, o desemprego e a informalidade continuaram caindo até 2014 no Brasil.

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

Em 2013 e 2014<sup>70</sup>, já com os dados da PNAD-C, mesmo diante de menores índices de crescimento econômico, o aumento da população ocupada superou ao da PEA e o desemprego continuou em queda. Mas os números já indicavam o crescimento da informalidade porque o crescimento dos postos formais de trabalho (2,1 milhões) foi inferior ao da PO, de 2,6 milhões.

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

A reversão desse quadro positivo em relação ao financiamento previdenciário começa em 2015. Os números daquele exercício espelham como as crises política e econômica determinaram uma desestruturação do mercado de trabalho. Os números da RAIS mostram que entre 2016 e 2018, o quantitativo de trabalhadores registrados e com emprego caiu 3 milhões, de 49,6 milhões para 46,3 milhões.

Essa diminuição ocorreu enquanto a PEA cresceu 6 milhões, agravando o problema do desemprego (+ 6,3 milhões). Com a falta de alternativas, cresceu em quase 12 milhões o número de trabalhadores

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

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

em situação de desocupação e de subutilização (com jornadas de trabalho e de renda inferiores). Esse é outro dado novo trazido pela PNAD-C que ajuda a compreender outra dimensão do desemprego e da precarização do emprego.

Vale lembrar que o IBGE considera ocupado aquele que trabalha pelo menos uma hora na semana anterior à da pesquisa<sup>71</sup> mesmo que sem retribuição em dinheiro (mesmo quando os “pagamentos” se dão em produtos, mercadorias ou benefícios, como moradia, alimentação, roupas, treinamento etc.). E até mesmo trabalho sem remuneração direta, em ajuda à atividade econômica de membro do domicílio ou, ainda, as pessoas que tinham trabalho remunerado do qual estavam temporariamente afastadas nessa semana. Se trabalhou, mesmo nas piores condições, uma hora na semana não é considerado desempregado.

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

Os dados da subutilização são disponíveis apenas para os anos da PNAD-C. Em 2012, havia 18,7 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.

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

### 3.1.3. O MERCADO DE TRABALHO PÓS-REFORMAS TRABALHISTAS E PREVIDENCIÁRIAS

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

A reforma trabalhista (Lei nº 13.467, de 2017) que se seguiu à Lei nº 13.429, de 2017, e permitiu a terceirização integral dos trabalhadores de uma empresa mudou as regras relativas ao custo do trabalho, da remuneração à jornada. A norma foi aprovada para flexibilizar o mercado de trabalho e a jornada de trabalho, para suprimir direitos e garantias (inclusive as legais que remanesceram depois da reforma) dos trabalhadores frente aos empregadores. Algumas significativas mudanças determinaram que os acordos coletivos e mesmo

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

os individuais podem prevalecer sobre a legislação. Somente essas disposições foram suficientes para, em um ambiente adverso ao trabalho, solapar um vasto conjunto de direitos e preceitos legais. As formas de contratação foram flexibilizadas e com o contrato intermitente (onde o trabalhador recebe por hora e somente quando é convocado pela empresa) criou-se um emprego registrado, com carteira assinada, sem garantias de remuneração mensal – aliás, o trabalhador pode não ser convocado para o trabalho durante toda a sua relação de trabalho com a empresa – e não precisa ser demitido, pode simplesmente nunca ser chamado, nunca receber um centavo, nunca ter direitos. Se cotejada com a legislação previdenciária, esse mesmo trabalhador sequer possui contribuições previdenciárias (que seriam descontadas em sua remuneração). As mudanças alcançaram até disposições relativas à segurança do trabalho e as doenças ocupacionais. E, para sacramentar esse ambiente de redução de direitos, a reforma trabalhista adotou medidas para desorganização sindical. Os argumentos a favor da reforma, de expectativas na geração de empregos, resultaram em um vazio porque, como foi dito pelos oponentes, a reforma trabalhista não teria a capacidade de melhorar o mercado de trabalho, já que isso deveria estar associado a outros aspectos da economia que, desde 2014, atravessa um período de baixo crescimento.

A reforma da previdência em 2019 encontrou um mercado de trabalho adverso e sem capacidade de reação pelo desmonte organizativo criado pela reforma trabalhista. E novamente direitos previdenciários foram apresentados como privilégios. Garantia de um salário mínimo do piso de benefícios.

O ano de 2019, sob esse aspecto, continuou na mesma tendência. A ínfima diminuição do desemprego em 215 mil trabalhadores deu-se pelo aumento em mais de 500 mil da quantidade de trabalhadores em subutilização. A aprovação da reforma trabalhista contribuiu para essa subutilização, com o aumento da terceirização, das ocupações em tempo parcial e os contratos intermitentes, onde não há qualquer garantia de jornadas ou de salários. Nesse último período cresceu o que os americanos denominam “economia do bico” (*gig economy*). Aqui são em grande parte ocupações associadas a serviços de aplicativos de transporte ou a empreendimentos informais de alimentação (quase sempre elaborados e vendidos no varejo, pela própria família).

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

Pesquisa divulgada pela Consultoria Idados<sup>72</sup>, com as informações da PNAD-C, identifica que a proporção de chefes de família que recebem até um salário mínimo diminuiu anualmente de 28,2% em 2012 para 23,8% em 2015. Já em 2016, essa proporção subiu para 26,8%, e, em 2017, chegou a 27,5%. Em 2019, revertendo a pequena diminuição ocorrida em 2018, subiu para 26,6%. Em quatro anos, já superavam os altos percentuais de 2013 (25,8%). Em números, em 2019, havia 43,4 milhões trabalhadores classificados como “chefes de domicílio”, desses 11,5 milhões ganham um salário mínimo ou menos. Ou seja, mais de um em cada quatro chefes de família no país dispunham de R\$ 998 ou menos para as despesas de casa<sup>73</sup>.

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

72 Valor Econômico de 21/11/2019

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

É exatamente neste cenário de crescimento da informalidade e de queda da renda do trabalho, que a proposta de reforma da previdência pretendia aumentar a carência para o benefício da aposentadoria. A reforma da previdência, EC nº 103, de 2019, não aprovou essa mudança, mas constitucionalizou a exigência de 15 anos para os atuais segurados. Antes, essa era uma definição infraconstitucional, que poderia ser alterada para acomodar situações econômicas e sociais precárias resultantes de longos períodos de crise ou de baixo crescimento como o que estamos vivenciando hoje e sem horizonte para terminar. O Japão foi obrigado a reduzir de 25 anos para dez anos o tempo mínimo contributivo para a aposentadoria em 2016 para diminuir um colapso social<sup>74</sup> e, ainda com o tempo reduzido, calcularam que 260 mil trabalhadores idosos continuam fora das exigências.

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

O primeiro diz respeito ao cálculo dos benefícios. O valor base passa a considerar 100% de todas as contribuições<sup>75</sup> e não apenas as 80% maiores, como antes. Isto irá reduzir bastante o valor. Mas, é apenas parte do problema, somente fará jus a esse valor já reduzido, salvo raras exceções<sup>76</sup>, o trabalhador que contar com 40 anos de contribuições (480 contribuições mensais).

O segundo dispositivo determina que somente serão validadas as contribuições do segurado que sejam iguais ou superiores à contribuição mínima mensal exigida para sua categoria, assegurado o agrupamento de contribuições. Exigir uma contribuição mínima está mais adequado ao modelo do contrato emprego por tempo integral e remuneração mínima de um salário mínimo, pois, após a precarização do trabalho, com milhões de trabalhadores ocupados por conta própria, com diminutas remunerações e precarização do emprego, com a uma enormidade de contratos por jornada parcial e contratos intermitentes, não se tem a garantia de uma remuneração de um salário mínimo mensal. Esses trabalhadores terão enorme dificuldade para comprovar os 15 anos mínimos exigidos para o direito à aposentadoria e até para cumprir carências menores exigidas para cada tipo de benefício.

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

A ampliação da cobertura previdenciária é um imperativo 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.

As reformas trabalhista e previdenciária andam juntas em seus pressupostos e objetivos. Integram ao mesmo tempo medidas de austeridade para redução de direitos sociais e do papel do Estado, e re-

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

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

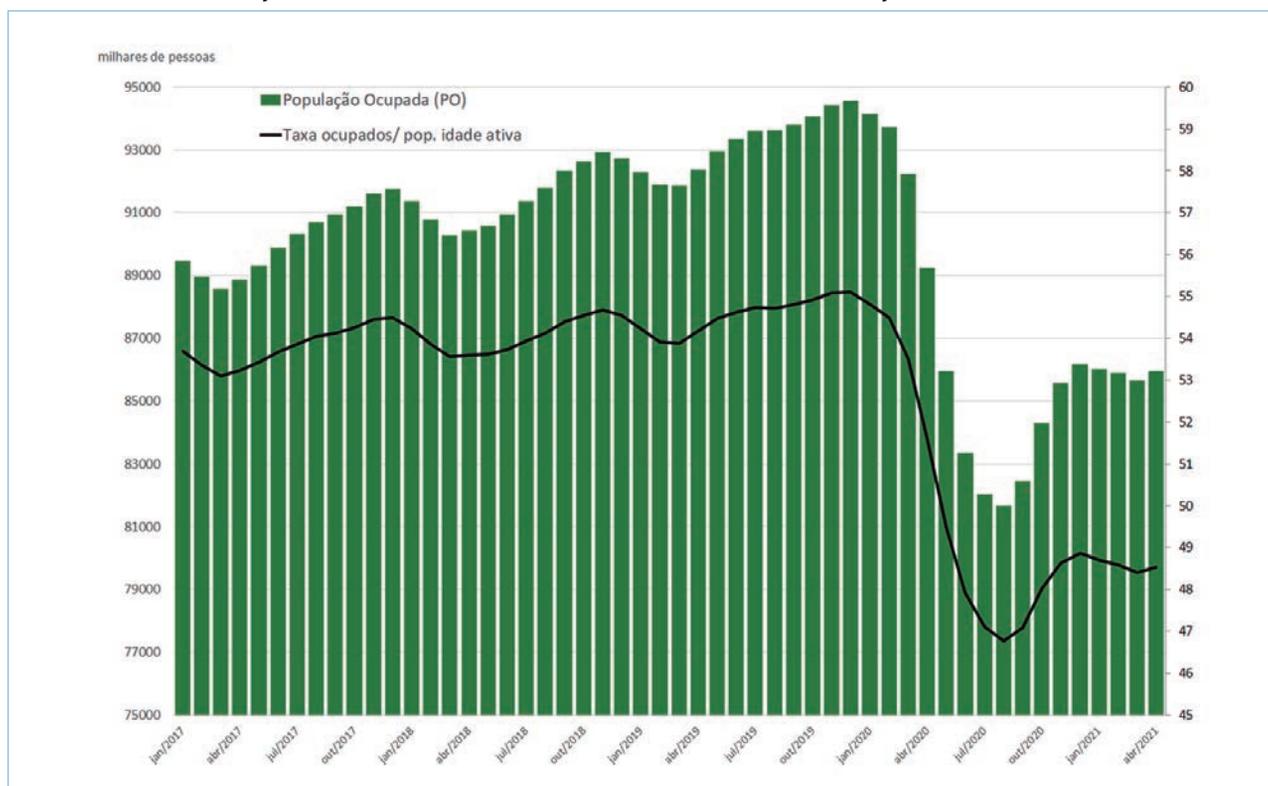
76 Como acidente de trabalho e algumas doenças ocupacionais.

baixam os níveis de proteção a diversos segmentos sociais. São complementares. São instrumentos para precarizar as relações de trabalho e afastar os trabalhadores do seu direito previdenciário<sup>77</sup>.

### 3.1.4. O MERCADO DE TRABALHO EM 2020

O ano de 2020 termina com uma leve recuperação no segundo semestre, mas, ao final, demonstra um ambiente deteriorado, combinando altas taxas de desemprego, de subocupação e de desalento, com redução da massa salarial<sup>78</sup>. Pelos dados da PNAD-C, do IBGE, os altos níveis de desemprego ainda ocultam uma enorme quantidade de trabalhadores que nem estão ocupados, nem aparecem como desocupados. Em 2019, o total da força de trabalho (entre ocupados e desocupados) foi em média 105,9 milhões. Em 2020, esse quantitativo caiu para 99,5 milhões. Em um ano em que o aumento da população em idade ativa cresceu 3,4 milhões, o mercado de trabalho perdeu 6,5 milhões de pessoas.

**GRÁFICO 5**  
POPULAÇÃO OCUPADA E RESPECTIVA TAXA, NA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA



Nota: Os dados da PNAD-C são trimestrais. A cada mês, a média móvel dos últimos três meses.

Fonte: IBGE PNAD-C.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

77 Sobre o aspecto complementar dessas duas reformas, ver SERAU Junior, Marco Aurélio; Reforma previdenciária como precarização trabalhista - precarização trabalhista como reforma previdenciária; in Políticas de austeridade e direitos sociais

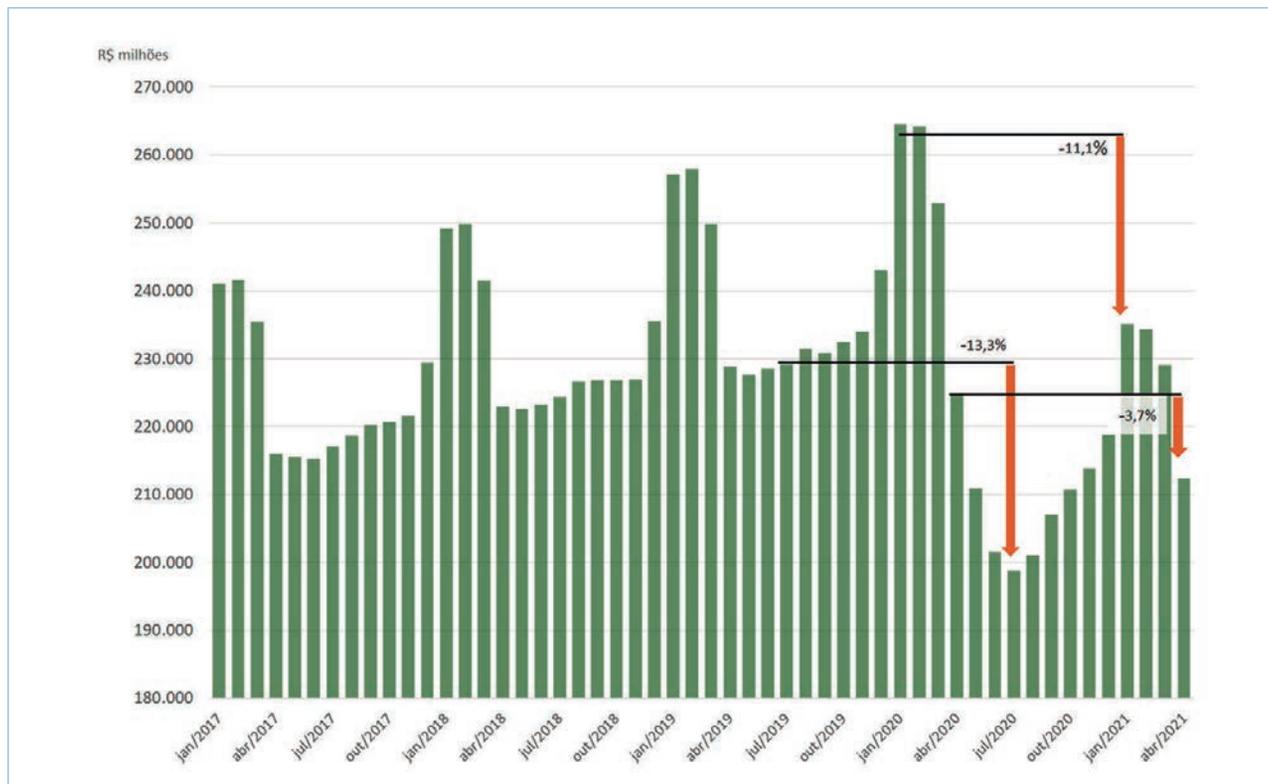
78 IPEA – Mercado de Trabalho conjuntura e análise Edição abril de 2021.

Na média anual, os trabalhadores ocupados foram 86,1 milhões, um montante bastante inferior aos 89,1 milhões de 2012. A desocupação marcou recordes. Com 13,4 milhões, foi o dobro dos valores de 2014 (6,7 milhões). A soma de desocupados, subutilizados e da força de trabalho potencial foi de 31,2 milhões de pessoas, igualmente dobrando a marca de 2014 (15,4 milhões).

A queda da ocupação que afetou negativamente a massa de rendimentos habitualmente recebida pelo trabalho para todos os ocupados foi de R\$ 218,6 bilhões, também inferior, em valores reais, aos R\$ 223,6 bilhões de 2014. Esse mesmo indicador para o conjunto dos trabalhadores empregados (formais e informais) somou R\$ 144,1 bilhões; em 2014, era de R\$ 150,2 bilhões.

O Gráfico 5 apresenta, para o período recente os números da População Ocupada e o significado percentual desse conjunto na população em idade ativa, pelos dados da PNAD-C.

**GRÁFICO 6**  
**MASSA DE RENDIMENTO DO TRABALHO**



Nota: Em destaque, as variações em 12 meses. Massa rendimento do trabalho, habitualmente recebido, todos os ocupados (valores constantes – IPCA, no original). Os dados da PNAD-C são trimestrais. A cada mês, a média móvel dos últimos três meses. Os valores de rendimento têm como referência o mês anterior ao da publicação. Para os dados de abr/2021, a atualização tem como referência mar/2021.

Fonte: IBGE PNAD-C.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Entre 2017 e 2019, a população ocupada cresceu, sendo incorporados ao mercado de trabalho 3,5 milhões de pessoas. Com a crise em 2020, esse conjunto caiu de 94,5 milhões no último trimestre de 2019 para 81,7 milhões, no trimestre móvel findo em agosto. Apesar de alardeado pelo governo que diversos segmentos da economia recuperaram os índices pré-covid, os dados relativos à população ocupada

indicam que, em abril, com 85,5 milhões de pessoas, havia quase 10 milhões de pessoas a menos, em uma tendência bastante estável em 2021. O Gráfico 5 ainda mostra o percentual da população ocupada no conjunto daqueles que possuem idade ativa. De 2017 a 2019, essa proporção variou muito pouco, de 53% a 55%, acompanhando em menor grau (em função do aumento de quase 5 milhões da população em idade ativa nesse período) o crescimento da população ocupada. Em 2020, essa proporção chegou a cair para 46% - piso em agosto). Ainda em abril de 2021, estava na casa dos 48%. Se esses serão os novos patamares para o mercado de trabalho para esse exercício ou quando a economia vai recuperar o ritmo de crescimento e de recuperação, ainda são incógnitas.

Essas dúvidas, sobre o futuro do mercado de trabalho no país, são plúrimas.

O comportamento da ocupação ditou a tendência da massa de rendimentos, que também apresentou uma grande queda em 2020 e apresenta valores ainda mais baixos em 2021, como mostra o Gráfico 6

Em 2020, a partir de abril, em valores constantes, a massa de rendimentos<sup>79</sup> foi sempre inferior em sua variação interanual, mês a mês inferior ao equivalente do ano anterior. Em julho de 2020, atingiu a sua menor posição, foi de R\$ 197,4 bilhões, 13,3% inferior, que em abril de 2019.

E, até abril de 2021, essa mesma tendência de queda foi mantida. Em todos os meses, os valores são ainda menores do que em 2020. Em janeiro, a queda foi de -11,1% e em abril, -3,7%, uma queda verificada sobre a base já reduzida pela crise de 2020. Decorrido o primeiro quadrimestre, há sombrios horizontes no mercado de trabalho para este ano, como mostrado na Tabela 28.

**TABELA 28**  
**MASSA DE RENDIMENTOS PARA TODOS OS OCUPADOS**

valores constantes, R\$ bilhões %

	jan-fev-mar	fev-mar-abr	mar-abr-mai	abr-mai-jun	mai-jun-jul	jun-jul-ago	jul-ago-set	ago-set-out	set-out-nov	out-nov-dez	nov-dez-jan (1)	dez-jan-fev (1)	Média anual (2)	Soma anual (2)	Variação frente ano anterior
2012	211,6	201,2	201,3	202,1	203,1	204,5	205,2	205,8	205,9	207,7	217,2	217,4	206,7	826,7	
2013	215,8	207,5	208,7	211,3	213,7	215,3	215,8	217,0	217,5	218,3	225,2	227,0	215,3	861,1	4,2
2014	227,7	220,6	221,1	220,3	219,2	220,4	221,6	223,5	222,5	224,7	232,9	231,6	223,6	894,3	3,9
2015	229,2	221,0	219,4	220,3	218,8	217,3	216,7	216,8	216,5	224,2	243,6	242,1	222,6	890,3	-0,4
2016	236,2	214,2	214,4	212,1	212,2	213,4	211,9	211,6	211,9	220,2	239,4	239,9	220,1	880,5	-1,1
2017	233,8	214,5	214,0	213,8	215,6	217,1	218,7	219,2	220,0	227,8	247,5	248,2	223,5	894,1	1,5
2018	239,8	221,4	221,1	221,7	222,8	225,1	225,3	225,2	225,4	233,9	255,4	256,2	230,2	920,7	3,0
2019	248,1	227,3	226,0	226,9	227,6	229,8	229,3	230,8	232,3	241,4	262,7	262,4	236,4	945,7	2,7
2020	251,2	223,0	209,5	200,1	197,4	199,7	205,6	209,3	212,3	217,3	233,5	232,7	218,6	874,2	-7,6
2021	227,4	211,0													

Nota: Massa rendimento do trabalho, habitualmente recebido, todos os ocupados (valores constantes – IPCA, no original). Os dados da PNAD-C são trimestrais. A cada mês, a média móvel dos últimos três meses. Os valores de rendimento têm como referência o mês anterior ao da publicação. Para os dados de abr/2021, a atualização é mar/2021. <sup>(1)</sup> Para esses trimestres, os meses de janeiro e fevereiro correspondem ao ano posterior ao indicado na tabela. <sup>(2)</sup> Em função do critério de média móvel trimestral e para evitar duplicidades, a média anual corresponde exclusivamente ao resultado dos trimestres em destaque na tabela.

Fonte: IBGE PNAD-C.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

79 IBGE. PNAD-C. Massa rendimento do trabalho, habitualmente recebido, todos os ocupados (valores reais)

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

O acompanhamento das remunerações pelo trabalho merece atenção especial para a análise das contribuições previdenciárias, embora não sejam diretamente o fato gerador dessas contribuições. Os empregados com carteira assinada são minoria. De um total de 86,1 milhões de trabalhadores ocupados, há apenas 30,6 milhões de empregados do setor privado com carteira assinada. Para os empregados formalizados, a remuneração influencia diretamente nas contribuições, já para os trabalhadores ocupados por conta própria, a renda do trabalho é fundamental para viabilizar as contribuições.

O acompanhamento dos dados de remuneração do trabalhador empregado no setor privado, uma parcela muito importante dos segurados da previdência social, aponta valores ligeiramente decrescentes, mês a mês, praticamente desde 2014, à exceção de 2019. A partir de abril de 2020, a queda é mais acentuada. Na Tabela 29 são apresentados esses dados.

**TABELA 29**  
**MASSA DE RENDIMENTOS PARA O TRABALHADOR EMPREGADO COM CARTEIRA**

valores constantes, R\$ bilhões %

	jan-fev-mar	fev-mar-abr	mar-abr-mai	abr-mai-jun	mai-jun-jul	jun-jul-ago	jul-ago-set	ago-set-out	set-out-nov	out-nov-dez	nov-dez-jan	dez-jan-fev	Média anual (2)	Soma anual (2)	Variação frente ano anterior
2012	135,6	136,9	136,9	138,5	139,0	139,3	138,9	139,0	139,3	139,0	139,1	139,0	138,0	552,0	
2013	139,4	140,6	141,5	142,8	144,2	145,6	145,4	146,2	146,3	146,4	145,8	146,8	143,5	574,0	4,0
2014	148,7	149,8	150,9	150,6	150,1	150,4	151,0	151,8	151,1	150,4	150,3	148,1	150,2	600,7	4,6
2015	147,9	147,6	147,8	147,1	146,1	144,9	145,6	145,5	144,8	144,4	143,6	142,1	146,2	585,0	-2,6
2016	141,9	141,9	142,3	141,8	141,6	142,3	142,2	142,7	143,2	142,7	142,0	142,0	142,1	568,5	-2,8
2017	141,7	141,0	141,7	142,7	142,7	143,3	144,1	144,7	145,8	145,2	145,2	144,5	143,4	573,7	0,9
2018	143,8	144,8	145,4	145,9	146,2	146,5	147,4	147,3	147,9	147,8	147,8	147,1	146,2	584,9	2,0
2019	147,3	147,7	147,3	147,9	148,4	149,0	148,5	149,0	150,4	150,8	150,4	150,5	148,6	594,5	1,6
2020	149,6	147,2	145,2	142,3	141,2	140,0	141,4	142,9	143,1	143,0	141,8	140,4	144,1	576,3	-3,1
2021	138,7	138,1													

Nota: Massa rendimento do trabalho, habitualmente recebido, todos os empregados (valores constantes – IPCA, no original). Os dados da PNAD-C são trimestrais. A cada mês, a média móvel dos últimos três meses. Os valores de rendimento têm como referência o mês anterior ao da publicação. Para os dados de abr/2021, a atualização é mar/2021. <sup>(1)</sup> Para esses trimestres, os meses de janeiro e fevereiro correspondem ao ano posterior ao indicado na tabela. <sup>(2)</sup> Em função do critério de média móvel trimestral e para evitar duplicidades, a média anual corresponde exclusivamente ao resultado dos trimestres em destaque na tabela.

Fonte: IBGE PNAD-C.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Esses números, computados os informais, apontam um comportamento mais próximo da arrecadação das contribuições previdenciárias. As quedas que a tabela aponta de 2015 a 2018 evidenciam que há transferências da força de trabalho de “empregados” para “por conta própria”. A diminuição de 7,8% de 2020 em relação a 2019 é consequência direta da crise.

## 3.2. AS RENÚNCIAS PREVIDENCIÁRIAS

A análise das renúncias do RGPS é muito importante para o acompanhamento das contas previdenciárias. Não apenas pelo volume dos valores envolvidos, mas pela assimetria de decisões políticas que determinam corte em direitos dos trabalhadores sob a constante alegação de déficit e aprovam e renovam menores encargos para as empresas. Em 2020, há ainda o efeito da postergação do recolhimento dessas contribuições.

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

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

Fruto dessas transformações na legislação do Simples, o quantitativo de empresas enquadradas no sistema e a renúncia têm crescido. Os números contidos na Tabela 31 demonstram que em 2015, o número de empresas optantes cresceu 150%, em relação a 2010. Esse aumento não representa necessariamente o surgimento de novas microempresas, mas a transferências de empresas de outros regimes de tributação que passam a poder optar pelo Simples, naturalmente em função de menores encargos tributários. Em 2016 e 2018, esse crescimento foi menor, muito em razão da crise e do fechamento de diversos desses empreendimentos. Mesmo assim, no biênio, aderiram 2 milhões de empresas, e ao final de 2018, havia 12,8 milhões de optantes do Simples. Em 2019, em função da permissão para reingresso no sistema de empresas antes inadimplentes, a quantidade de optantes aumentou significativamente. Ao final do exercício havia 14,5 milhões dessas opções, um aumento de 13,8% em relação a 2018. Em 2020, o quantitativo de empresas optantes aumentou, ao final do exercício somavam 16,6 milhões, mais 14,6% em relação a 2019.

A expansão dos critérios do Simples, a nova legislação sobre terceirização e quarteirização de mão de obra e a abertura indiscriminada para contratação direta de trabalhadores sob a forma de pessoas jurídicas está diminuindo a contribuição sobre a folha de pagamentos em relação ao conjunto das receitas patronais para a Previdência Social. Segundo os dados da RAIS de 2018, última disponível, 23% dos trabalhadores empregados estão em empresas optantes pelo regime do Simples. Entre 2005 e 2010, essas proporções ficaram estáveis, a uma média de 20%; depois foram crescendo. Em 2019, embora ainda não tenham sido divulgados os números da RAIS, pode-se esperar mais um incremento, em função da elevação do número de empresas optantes.

Fazer a discussão sobre as renúncias do Simples não significa negar que esse regime tributário foi criado para a simplificação, com redução da carga de impostos e das obrigações fiscais acessórias. Naturalmente, para responder ao princípio da capacidade contributiva tem que estabelecer níveis inferiores de tributação para as micro e pequenas empresas frente às demais.

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

O quantitativo de empresas do Simples e os enquadramentos como MEI, a arrecadação desses segmentos e, em relação ao MEI, o seu grau de inadimplência estão mostrados na Tabela 30. Nos últimos dois anos, a quantidade de empresas optantes cresceu de 12,8 milhões para 16,6 milhões, mas a arrecadação aumentou apenas de R\$ 80,8 bilhões para R\$ 82,2 bilhões. Em quase todo o período, o crescimento das empresas envolvidas foi superior ao aumento da arrecadação, mesmo havendo a cada mudança uma grande incorporação de maiores empresas, com maiores faturamentos e maior capacidade econômica.

**TABELA 30**  
**SIMPLES NACIONAL E MEI – NÚMERO DE OPTANTES E ARRECADAÇÃO**

	milhares	%	Valores correntes, valores constantes, R\$ milhões		%	milhares		
	Quantidade empresas	% em relação ao ano anterior	Arrecadação de receitas federais	Arrecadação de receitas federais	% em relação ao ano anterior	Micro Empreendedor Individual		
						Optantes	Adimplentes	%
2010	4.340		26.698	46.452		760		
2011	5.631	29,7	31.916	52.140	12,2	1.636		
2012	7.075	25,6	35.258	54.422	4,4	2.624		
2013	8.236	16,4	41.415	60.358	10,9	3.601		
2014	9.513	15,5	47.342	64.842	7,4	4.578		
2015	10.661	12,1	53.170	65.801	1,5	5.590		
2016	11.588	8,7	54.446	63.394	-3,7	6.538		
2017	12.706	9,6	58.461	66.121	4,3	6.732		
2018	12.764	0,5	74.074	80.754	22,1	7.739	4.210	54,4
2019	14.526	13,8	80.691	84.336	4,4	9.430	5.047	53,5
<b>2020</b>	<b>16.644</b>	<b>14,6</b>	<b>82.201</b>	<b>82.201</b>	<b>-2,5</b>	<b>11.317</b>	<b>6.141</b>	<b>54,3</b>

Fonte: RFB. Estatísticas do Simples Nacional.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Em relação ao Simples, há um aumento permanente da quantidade de empresas optantes, inclusive prestadoras de serviços a outras empresas. Em consequência, diante das inúmeras facilidades e incentivos concedidos pela reforma trabalhista, inclusive quanto a terceirização integral da mão de obra, há diminuição

da contratação direta pelas grandes empresas. Aumentam assim, as renúncias previdenciárias associadas ao sistema. E, com o mesmo efeito, a reforma trabalhista, como discutido anteriormente, expandiu em muito as possibilidades de contratação de trabalhadores transformados em pessoas jurídicas – como o microempreendedor individual ou o titular de empresa individual<sup>80</sup>.

Outra renúncia importante é a relacionada à desoneração da folha de pagamentos, renovada em 2020, com a derrubada do veto presidencial<sup>81</sup>. Embora a sua forma atual seja discutível, essa desoneração, diferentemente das demais renúncias, não causa prejuízos ao financiamento do RGPS, porque há previsão expressa de cobertura pelo Tesouro dos valores envolvidos<sup>82</sup>. A justificativa para essa desoneração foi reduzir os encargos da folha de pagamentos para as empresas que enfrentavam concorrência conjuntural em função da relação cambial.

A partir de 2014, foi transformada em definitiva e a sua aplicação, generalizada pelos mais diversos segmentos da economia. Em função dos altos níveis de renúncia envolvidos, em 2015, foi editada a MP 669, para ampliar as alíquotas da contribuição patronal sobre o faturamento<sup>83</sup>. Mas, essa MP não avançou e foi revogada pela MP 671. Em substituição, o governo enviou um projeto de lei<sup>84</sup>, convertido na Lei nº 13.161, de 2015. A desoneração passou a operar com várias alíquotas. Para os segmentos de serviços, algumas empresas passaram a contribuir com 4,5%, outras com 3%. Para a indústria, havia empresas submetidas a 2,5%, 1,5% e 1%.

Em 2017, o governo buscou reduzir mais uma vez essas renúncias. E editou a MP 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. Diante das mais diversas pressões do setor empresarial, de repercussões no Congresso e da incapacidade de fazer tramitar a MP, 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 lei<sup>85</sup>, sendo modificada e aprovada em 2018, sob a forma da Lei nº 13.670, entrando em vigor no mesmo exercício. O governo<sup>86</sup> esperava um aumento de arrecadação com as mudanças de R\$ 4,8 bilhões, em 2017 e de R\$ 12,6 bilhões, a partir de 2018.

Pelo menos dois pontos podem ser ressaltados: 1) o governo não alcançou o seu objetivo de diminuir essas renúncias ao longo de 2017; 2) os efeitos da mudança da legislação ao longo de 2018 foram questionados judicialmente, porque o regime é anual. Todavia, em relação ao ressarcimento do Tesouro dos valores envolvidos na renúncia, o governo agiu como se houvesse obtido a reversão pretendida: reduziu os repasses em 2017<sup>87</sup>.

Desde a sua instituição, a análise da desoneração da folha permite verificar que a mudança na contri-

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

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

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

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

84 PL 863/2015

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

86 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.

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

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

Desonerar a folha é uma antiga reivindicação dos mais diversos segmentos econômicos e, pasmem, dos trabalhadores. Significa reduzir o custo do trabalho sem reduzir os salários. Além dos impostos e contribuições sociais, há muitas outras parcelas calculadas sobre a folha de pagamentos. Somente as parcelas (contribuições para fiscais) para o Sistema S somaram, em 2019, segundo a Receita Federal, R\$ 22,2 bilhões<sup>88</sup>.

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

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

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

Nos dez anos que antecederam 2015, a arrecadação das contribuições previdenciárias cresceu acima da inflação, apresentando um aumento real que superou o crescimento real do PIB no período. De 2005 a 2015, essa arrecadação passou de 5% para 5,9 % do PIB (vide Tabela 15). 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 38% para 52%.

Ao final de 2000, a RAIS indicava a existência de 26,2 milhões de postos de trabalho ativos. E ao final de 2018, último número divulgado, havia 46,6 milhões. A Tabela 31 mostra que nesse período foram criados 20 milhões de postos formais de trabalho (inclui estatutários e militares, no setor público, e relações de emprego, no privado), um crescimento médio de 2,8% ao ano.

88 Conforme Exposição de Motivos da MP 932/2020

**TABELA 31****VARIAÇÕES DO SALDO DE CONTRAÇÕES E DO ESTOQUE DE TRABALHADORES EMPREGADOS COM VÍNCULO AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO, E A VARIAÇÃO MÉDIA ANUAL DOS REGISTROS DE OCUPAÇÕES FORMAIS DE TRABALHO**

Variações acumuladas por intervalo	CAGED		RAIS		
	Saldo	Média Anual	Vínculos ao final de cada período	Variação de Vínculos em cada período	Variação média Anual da RAIS no período
2000	658	658	26.229		
De 2001 a 2003	2.433	811	29.545	3.316	4,05
De 2004 a 2014	17.470	1.588	49.572	20.027	4,82
De 2015 a 2017	-2.947	-982	46.282	-3.290	-2,26
De 2004 a 2018	15.032	1.002	46.631	15.224	2,81
2018*	509	509	46.631	350	0,76
2019*	675	675	47.554	923	1,98
2020*	143	143	nd	nd	nd

Notas: (\*) Os dados do Novo CAGED (a partir de 2018) são mais abrangentes, possuem natureza diferenciada dos do período anterior. A plataforma de acesso do Novo Caged não permite seleções que possam excluir contratações sem vínculo de trabalho, nem aproximar os dados dos informados pelo sistema anterior. Os números do CAGED de 2000 a 2017 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 IX. Para o CAGED, o saldo de contratações e demissões. Para a RAIS os vínculos ativos ao final de cada exercício. Para 2020, ainda não há os dados da RAIS.

Fonte: Bases Estatísticas RAIS-CAGED.

Elaboração: ANFIP e Fundação ANFIP.

No período de 2000 a 2018, estão compreendidas a crise 2007-2009 e a crise infinda de 2015-2019. Em 2008 e 2009, o ritmo de crescimento do emprego formal diminuiu, mas nunca chegou a ser negativo<sup>89</sup>. Mas, entre 2015 e 2017 foram perdidos 3,3 milhões de postos formais de emprego, pelos números da RAIS. O saldo de 20 milhões de postos formais de emprego resulta da melhoria no mercado de trabalho verificada entre 2004 e 2014.

Pelos dados da tabela, no período 2004 a 2014, os vínculos registrados na RAIS passaram de 29,5 milhões para 49,6 milhões, originando uma variação positiva de 20 milhões. Foi uma taxa média anual de 4,8% superando o aumento médio anual de 3,3% do PIB. E pelos dados da Previdência, a arrecadação cresceu em valores reais (INPC), no mesmo período, de R\$ 206,5 bilhões para R\$ 448,2 bilhões, 117% acima da inflação. Isto é resultado de políticas de geração de emprego, de formalização da ocupação, de crescimento da renda do trabalho e da fiscalização (tributária e trabalhista), entre outros. Foi um período em que 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.

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. Nem o crescimento das renúncias que incidem sobre as contribuições sociais, de R\$ 38 bilhões, em 2006, para R\$ 157 bilhões, em 2019, abalou esses resultados positivos<sup>90</sup>.

89 Os dados da RAIS e do CAGED de emprego, desemprego e subutilização da mão de obra estão no Anexo IX.

90 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 para 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 arrepio 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.

A partir da EC nº 95, 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 consequente 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<sup>91</sup> 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. O texto final foi uma síntese de pretensões do setor empresarial. Legalizou e regrou várias formas de contratação para reduzir os custos para as empresas a partir da supressão de direitos e garantias dos trabalhadores. Facilitou as demissões e diminuiu as garantias de quitação dos débitos trabalhistas. Não bastasse isso, alterou diversas disposições que, direta ou indiretamente, atuavam na proteção da saúde do trabalhador. A legislação criada pela reforma, além de desconstruir direitos legalmente estabelecidos, promoveu alterações que visaram desconstruir acordados e entendimentos já pacificados na Justiça do Trabalho. Trata-se de um amplo conjunto de medidas desestruturantes de direitos e de garantias.

Para facilitar a sua aprovação no Senado Federal, o governo prometeu promover algumas correções por Medida Provisória, mas a MP nº 808 caducou sem ser votada.

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

Na Inglaterra, esse contrato é denominado *zero hours contracts*, ou “contratos de zero horas”, uma denominação bem mais realista e mais transparente, porque não há qualquer compromisso da empresa em ocupar e pagar o trabalhador. Previsto na legislação inglesa desde 2000, tinha uso residual até 2012 (0,8%), mas com a longa duração da crise, em 2013, passou a representar 1,9% dos contratos<sup>92</sup>, mais do que dobrando (de 252 mil contratos para 585 mil contratos). Ao final de 2019, era quase um milhão de contratos (3% da força de trabalho), 68% em contratos de tempo parcial. Mesmo assim, há uma grande preocupação com a expansão desse modelo de contratações. As estatísticas permitem comparar a expansão trimestral, desses contratos, por idade, gênero, profissões, nacionalidade do trabalhador, setor da economia, carga horária, remuneração horária, entre outros.

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

92 Office for Nacional Statistic (UK)

No Brasil, em apenas dois anos, o uso desses contratos já se destacou. Em 2018, segundo o Caged<sup>93</sup>, o saldo de contratações e demissões de trabalhadores em contrato intermitente foi de 50,3 mil. Mais de 10% do saldo total de contratações, que foi de 421,1 mil. Em 2019, o saldo dos contatos intermitentes cresceu para 85,7 mil, 71% a mais. Com esses números, a proporção entre o saldo dessas contratações precárias, praticamente sem direitos, frente o saldo total atingiu a marca de 14,5% dos 559,6 mil do conjunto de contratações e demissões do ano. O crescimento desses contratos no Brasil é uma verdadeira avalanche, capaz de desestruturar rapidamente o mercado de trabalho, a renda do trabalho e até mesmo a cobertura previdenciária.

Outra medida da reforma criou o desligamento por acordo. Essas demissões promovem rescisões onde o conjunto dos direitos trabalhistas pode ser negociado, o que significa que não há pagamento integral, porque o demitido tem sempre que optar entre receber algo imediatamente ou aguardar o resultado de uma justiça trabalhista, com menores encargos para a empresa e com menos direitos para o trabalhador, inclusive quanto a sua contribuição previdenciária. Nessa modalidade, em 2018, foram realizados 163,8 mil desligamentos decorrentes de acordo entre empregador e empregado. Em 2019, houve 220,6 mil dessas demissões, e, em 2020, 163,1 mil. Nesse triênio são 547,4 milhões de contratos rescindidos por essa inovação, realidade sem apoio sindical, do Ministério Público do Trabalho ou da justiça trabalhista.

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

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

Os dados do avanço das novas formas de contratação e de desligamento de trabalhadores criados pela reforma trabalhista estão mostrados na Tabela 32. A tabela demonstra os avanços das contratações intermitentes e as com regime parcial de trabalho, além dos desligamentos mediante acordo.

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

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

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

**TABELA 32****CONTRAÇÕES E DESLIGAMENTOS MEDIANTE INSTRUMENTOS DA REFORMA TRABALHISTA**

postos de trabalho

Precarização trabalhista		2018	2019	2020	Acumulado
<b>Contrato intermitente</b>	Admissões	69.984	155.422	182.767	408.173
	Demissões	19.951	69.706	109.603	199.260
	Saldo	50.033	85.716	73.164	208.913
<b>Trabalho em regime parcial</b>	Admissões	68.925	83.974	163.060	315.959
	Demissões	47.551	63.614	176.203	287.368
	Saldo	21.374	20.360	-13.143	28.591
<b>Desligamento mediante acordo</b>		163.777	220.579	163.083	547.439

Fonte: Novo Caged. Ministério da Economia.

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP.

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

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

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

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

A MP 808, que pretendia corrigir disposições da reforma trabalhista, não foi sequer votada. Perdeu eficácia e os abusos da reforma permaneceram 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, 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 de 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 mesmos dispositivos integram a emenda constitucional da reforma da previdência aprovada em 2019.

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

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

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

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

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 indiretos, resultados do crescimento da 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, publica desde 2017, vários estudos sobre a reforma trabalhista. Em um deles, analisa essas repercussões “Reforma Trabalhista e Financiamento da Previdência Social: simulação dos impactos da pejetização e da formalização”<sup>94</sup>.

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

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

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

Tomando-se as perdas de R\$ 1,5 bilhão para cada 400 mil trabalhadores, pode-se calcular que a diminuição de 2,5 milhões de empregados com carteira, verificada de 2015 a 2017, é responsável pela diminuição da arrecadação previdenciária em valores superiores a R\$ 9,4 bilhões (a preços de 2015), porque essa conta considera que todas as vagas de empregados com registro em carteira que deixaram de existir 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.

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 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.

94 <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>)

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 pejetização. 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 pejetização, basta lembrar que a contribuição patronal dessas empresas é calculada pelo seu faturamento e sua razão social, independentemente do número de trabalhadores que possuem.

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

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

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

No Cenário 3, é analisado um avanço tímido da pejetização de apenas 5%, acompanhado de altos graus de formalização (20% conta própria e 20% dos empregados sem carteira). Mesmo com esse cenário positivo, as perdas com essa pejetização não conseguem ser compensadas com os ganhos da formalização e o resultado 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 IBGE<sup>95</sup>, sobre o mercado de trabalho, apontam que ao todo a informalidade aumenta desde 2018. O número de empregos sem carteira cresceu 4% e entre os trabalhadores domésticos, 1,8%. A quantidade de trabalhadores por conta própria sem CNPJ aumentou 3,1% e o de subempregados, 6,3%. 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 pejetização que ela incentiva. Sem falar nas perdas que advirão de uma terceirização sem limites.

95 IBGE PNAD-Contínua Retrospectiva 2012-2018 - Brasil

**TABELA 33**  
**POPULAÇÃO TOTAL, EM IDADE ATIVA, OCUPADA E DESOCUPADA;**  
**TRABALHADORES POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA**

Indicadores	Estimativa									Varição	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015-2020	
População em idade ativa (+14 anos)	156.521	158.704	161.199	163.527	165.601	167.669	169.376	171.034	174.439	6,7	
População Ocupada	89.064	90.302	91.638	91.685	89.975	90.294	91.571	93.390	86.053	-6,1	
População desocupada	7.058	6.924	6.699	8.531	11.696	13.176	12.790	12.575	13.415	57,3	
% desocupação	7,3	7,1	6,8	8,5	11,5	12,7	12,3	11,9	13,5	58,4	
Empregado no setor privado <sup>1</sup>	Total	45.179	45.966	46.762	45.575	44.261	43.898	43.996	44.798	40.290	-11,6
	Com carteira	34.157	35.196	36.450	35.557	34.174	33.248	32.863	33.219	30.625	-13,9
	Sem carteira	11.022	10.770	10.313	10.019	10.088	10.650	11.133	11.579	9.665	-3,5
Trabalhador doméstico	Total	6.109	5.956	5.944	6.050	6.144	6.155	6.224	6.249	5.050	-16,5
	Com carteira	1.925	1.841	1.893	1.953	2.047	1.867	1.819	1.764	1.411	-27,8
	Sem carteira	4.184	4.115	4.051	4.097	4.098	4.288	4.405	4.484	3.639	-11,2
Empregado no setor público <sup>2</sup>	11.121	11.118	11.378	11.357	11.160	11.234	11.506	11.587	12.001	5,7	
Empregador	Total	3.537	3.711	3.768	4.001	3.897	4.225	4.409	4.404	4.030	0,7
	com CNPJ				3.333	3.247	3.397	3.508	3.572	3.329	-0,1
	Sem CNPJ				668	650	829	901	832	701	4,9
Conta própria	Total	20.347	20.784	21.183	22.123	22.409	22.586	23.263	24.221	22.720	2,7
	Com CNPJ				3.685	4.293	4.225	4.513	4.886	5.378	45,9
	Sem CNPJ				18.438	18.116	18.361	18.749	19.335	17.342	-5,9
Trabalhador familiar auxiliar	2.773	2.769	2.604	2.579	2.105	2.197	2.173	2.132	1.963	-23,9	
Contribuintes para a previdência <sup>3</sup>	quantitativo	55.086	56.823	59.187	59.657	58.981	57.926	58.093	58.716	55.650	-6,7
	% sobre ocupados	61,8	62,9	64,6	65,1	65,6	64,2	63,4	62,9	64,7	-0,6
Trabalho precário <sup>4</sup>	44.329	43.432	42.654	43.704	43.431	45.631	47.547	49.406	44.257	1,3	
Subocupado por insuficiência de horas trabalhadas <sup>5</sup>	quantitativo	6.003	4.994	4.504	4.886	4.733	5.910	6.573	6.990	6.270	28,3
	% sobre ocupados	6,7	5,5	4,9	5,3	5,3	6,5	7,2	7,5	7,3	36,7

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

Fonte: IBGE PNAD-Contínua.

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP.

A Tabela 33 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. Entre os anos de 2013 e 2014, a ocupação cresceu em 1,3 milhão de trabalhadores, o desemprego diminuiu em 225 mil pessoas, chegando ao patamar mais baixo da série, 6,8%. O número de trabalhadores com carteira no

setor privado cresceu em 2,6 milhões e os contribuinte para a Previdência Social em 4,6 milhões e as pessoas subocupadas por insuficiência de horas trabalhadas<sup>96</sup> diminuiu em 1,5 milhão.

Já entre 2015 e 2019, a realidade foi invertida. A ocupação ficou praticamente estagnada (+1,9%). Como a população em idade ativa cresceu 9,8 milhões, o número de trabalhadores sem ocupação, procurando o que fazer, cresceu 5,9 milhões e uma parcela considerável do restante, de 3,9 milhões, foi para o desalento. O número de empregados com carteira caiu 3,2 milhões. O número de empregados sem carteira aumentou em 1,3 milhão e o dos que trabalham por conta própria, em 3 milhões. Ao final de 2019, havia 42,4 milhões de trabalhadores em situação de trabalho precário (empregados sem carteira ou empresários e trabalhadores por conta própria sem CNPJ). Esse número quase empatou com o quantitativo de empregados registrados de 46,6 milhões. E, outro viés da precarização, os trabalhadores subocupados por insuficiência de horas trabalhadas somaram 7 milhões.

Em 2020, os dados do mercado de trabalho apontam para uma queda de 7,3 milhões de pessoas ocupadas, em um ano em que o quantitativo de pessoas em idade ativa cresceu 3,4 milhões. A maior parte dessas pessoas sequer tinham perspectivas de ocupação. Em junho, segundo os dados da PNAD Covid-19 (IBGE), 17,8 milhões estavam desocupadas e não procuraram trabalho, ou por conta da pandemia ou porque não existiam ocupações disponíveis na localidade. Ainda em novembro, esse quantitativo era de 13,7 milhões e se somava aos 14,0 milhões de desocupados apontados pela PNAD-C. Ao final do ano, existiam tão somente 29,9 milhões de trabalhadores empregados no setor privado. Há um ano, eram 33,7 milhões. Desde 2012, o quantitativo mínimo para esses trabalhadores estimado pela PNAD-C era 32,8 milhões em março de 2018. O ano de 2020 marca recordes negativos em várias dimensões no mercado de trabalho.

O número de trabalhadores ocupados com filiação previdenciária também caiu. Com 55,3 milhões em dezembro, esse valor foi substantivamente menor do que os 60,3 milhões verificados em dezembro de 2015. E, ainda é preciso descontar desses números o alto índice de inadimplência verificado entre os micro-empresendedores individuais.

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

A Tabela 34 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.

Em média, os empregados do setor privado com carteira assinada ganham 60% a mais do que os sem carteira. Mas, essa proporção disponibilizada pelo IBGE não considera o número de horas trabalhadas, trata-se apenas de uma relação entre as respectivas remunerações mensais. 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 ainda menos do que o trabalhador empregado sem carteira. Esses números ajudam a afastar a ideia de que a ocupação por conta própria revela aspectos do empreendedorismo, mas se aproxima, em média, de uma busca precária por sobrevivência.

96 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.

## TABELA 34

## RENDIMENTO MÉDIO REAL DO TRABALHO PRINCIPAL, HABITUALMENTE RECEBIDO POR MÊS, COM RENDIMENTO DE TRABALHO, POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO

Valores constantes (IPCA de dez/2020), R\$ %

Indicadores	Estimativa <sup>(1)</sup>										Variação 2015-2020
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
Empregado no setor privado <sup>2</sup>	média	2.148	2.211	2.275	2.255	2.244	2.275	2.302	2.307	2.444	8,4
	Com carteira	2.199	2.254	2.305	2.284	2.259	2.309	2.308	2.295	2.357	3,2
	Sem carteira	1.345	1.380	1.396	1.380	1.374	1.372	1.437	1.477	1.622	17,5
Conta própria	média	1.783	1.857	1.901	1.827	1.766	1.756	1.773	1.771	1.827	0,0
	Com CNPJ	nd	nd	nd	3.328	3.355	3.297	3.372	3.266	3.103	-6,8
	Sem CNPJ	nd	nd	nd	1.435	1.389	1.402	1.388	1.393	1.430	-0,3
Proporção entre a remuneração do empregado com e sem carteira (%)	61,2	61,2	60,6	60,4	60,8	59,4	62,3	64,3	68,8		
Proporção entre a remuneração do ocupado por conta própria com e sem CNPJ (%)	nd	nd	nd	43,1	41,4	42,5	41,2	42,7	46,1		
Massa de rendimento do trabalho pelas pessoas ocupadas como Empregado <sup>3</sup> (R\$ mil)	133.927	139.249	145.722	141.914	137.917	139.175	141.886	144.216	139.797	-1,5	

Nota: Em valores constantes (IPCA de dezembro de 2020). Valores médios mensais ao longo do ano. <sup>(1)</sup> Rendimento médio real do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, com rendimento de trabalho. <sup>(2)</sup> Exclui trabalhadores domésticos. <sup>(3)</sup> Massa de rendimento do trabalho principal, habitualmente recebido por mês, pelas pessoas de 14 anos ou mais de idade, ocupadas como Empregado, na semana de referência, com rendimento de trabalho.

Fonte: IBGE PNAD-Contínua 2012-2020 - Brasil.

Organização: ANFIP e Fundação-ANFIP.

Dados do Dieese<sup>97</sup>, a partir dos microdados da PNAD-C indicam que essas ocupações resultam de uma grande precarização, são 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.

Entre os que trabalhavam que estão ocupados por conta própria há menos de dois anos, 61% não tinham CNPJ (nem como microempreendedor individual) nem contribuía para a Previdência Social. Os trabalhadores que estavam nessa condição há mais de dois anos estavam em condições um pouco menos precárias. Uma parcela significativa desses trabalhadores atua nos segmentos de transporte, especialmente sob a forma de Uber e motoboys, e de alimentação (na venda e entrega de lanches e comidas). Somente no Uber<sup>98</sup>, em 2017, havia 500 mil motoristas do aplicativo. Um ano antes, eram 50 mil.

O trabalho em plataforma digital aumentou em quantidade e em variedade de serviços prestados. Desde 2015, transporte de pessoas, entregas de mercadorias, inclusive alimentação, são apenas os tipos mais comuns. Uma análise produzida pelo IPEA<sup>99</sup> sobre os trabalhadores por conta própria nos segmentos de transporte terrestre e entrega, analisando os dados da PNAD-C, identificou que entre 2012 e 2014, a taxa

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

98 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"

99 Boletim Mercado de Trabalho, 68, de abril de 2020, box 2, Trabalhadores por conta-própria nos segmentos de transporte terrestre e entrega.

média de crescimento do quantitativo de trabalhadores nessas ocupações foi de 0,6 % ao ano; entre 2015 e 2019, essa taxa foi de 9,6%. Antes do crescimento do desemprego, até 2014, a expansão para o quantitativo desses trabalhadores foi inferior ao aumento do total de trabalhadores por conta própria (1,9% ao ano, entre 2012 e 2014). Para o segundo momento, pós 2014, a taxa em relação ao conjunto dos trabalhadores por conta própria permaneceu praticamente igual a 2% ao ano. Como nesse período os trabalhadores em plataforma digital de transporte e entrega cresceram 9,6%, o estudo associa esse volume expressivo à ocupação disponível para diversos segmentos que não alcançaram alternativas.

Esse serviço vem sendo entendido como de contratações muito precárias, de remuneração baixa, sem direitos ou garantias, uma verdadeira relação disruptiva de trabalho.

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 ARRECADAÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

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

A Tabela 35 apresenta os dados da arrecadação do RGPS para diversos exercícios desde 2005. Até 2015, os valores estão agrupados distinguindo-se as contribuições que são referentes aos segurados, às empresas e as demais. Neste último grupo, estão incluídas receitas como a compensação do Tesouro Nacional pela renúncia associada à desoneração da folha de pagamentos das empresas e outras formas de arrecadação que não permitem distinguir quais parcelas são relativas aos segurados ou às empresas, como sub-rogação, reclamações trabalhistas, parcelamentos, juros, multas etc.

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

memória histórica importante para o acompanhamento das contas de receitas da Previdência social<sup>100</sup>. Para 2019, o plano de contas apresenta dados um pouco mais desagregados, mas a nova não é compatível com a série histórica.

**TABELA 35**  
**ARRECAÇÃO DO RGPS, POR TIPO DE CONTRIBUIÇÃO**

Valores correntes, em R\$ milhões

Contribuição previdenciária	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Contribuição dos segurados</b>	<b>22.738</b>	<b>46.190</b>	<b>69.230</b>	<b>69.367</b>	<b>314.539</b>	<b>334.695</b>	<b>335.062</b>	<b>338.401</b>	<b>339.189</b>
contribuinte assalariado	20.005	42.304	60.698	60.232					
contribuinte individual	2.177	3.153	6.977	7.487					
contribuinte facultativo	550	727	1.548	1.640					
segurado especial	6	7	7	8					
<b>Contribuição patronal</b>	<b>63.586</b>	<b>134.828</b>	<b>204.329</b>	<b>215.232</b>					
empresas - assalariados	43.069	81.996	106.664	110.056					
empresas - Simples	4.981	17.653	29.517	32.010					
empresas - sobre faturamento			18.530	18.194					
entidades e órgãos públicos	8.350	18.093	28.073	31.391					
entidades filantrópicas	1.147	1.944	3.054	3.259					
espêtáculos desportivos	32	55	119	145					
empregadores domésticos	1.200	2.263	2.986	2.360					
SAT	4.807	12.824	15.387	17.817					
<b>Contribuição - outras</b>	<b>22.110</b>	<b>30.950</b>	<b>90.892</b>	<b>70.234</b>					
empresas - subrogação	7.547	16.752	23.374	21.921					
reclamatórias trabalhistas	1.042	1.737	2.514	2.519					
depósitos judiciais	2.046	1.659	1.094	919					
produção rural	1.699	2.558	3.540	3.814					
compensação pela desoneração			18.052	25.407	17.593	13.901	13.535	10.195	9.407
comp. p/ desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd
Outras <sup>(1)</sup>	9.775	8.244	28.844	13.373	26.005	26.189	42.586	64.735	56.176
<b>Soma</b>	<b>108.434</b>	<b>211.968</b>	<b>364.452</b>	<b>354.833</b>	<b>358.137</b>	<b>374.785</b>	<b>391.182</b>	<b>413.331</b>	<b>404.772</b>
<b>% PIB</b>	<b>5,00</b>	<b>5,45</b>	<b>6,31</b>	<b>5,92</b>	<b>5,71</b>	<b>5,69</b>	<b>5,59</b>	<b>5,58</b>	<b>5,43</b>

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

Fonte: SIGA Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Um dado relevante apontado pela Tabela 35<sup>101</sup> é a queda da arrecadação da contribuição previdenciária em relação ao PIB – a despeito da diminuição em termos reais do PIB. Nos últimos quatro anos, essa proporção tem se mantido na casa dos 5,6%. Somente essa diferença representa uma perda de arrecadação superior a R\$ 44 bilhões. Em 2020, esse percentual chegou a 5,4%.

Nessas condições adversas do mercado de trabalho e da economia em geral, a receita previdenciária em 2018 arrecadou R\$ 391,2 bilhões. Em 2019, cresceu para R\$ 413,3 bilhões e em 2020, caiu para R\$ 404,7 bilhões.

Em relação a 2014, a arrecadação de 2020 representa uma variação de 11,1%, diante de uma inflação no período, medida pelo INPC, de 37,9%. Ou seja, há uma grande queda em termos reais das receitas previdenciárias.

Somente com a recuperação do valor real de 2014, as contribuições previdenciárias deveriam ter sido de R\$ 503 bilhões, R\$ 98 bilhões a mais.

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

101 Para melhor compreensão dos dados da Tabela 35, é preciso salientar que, de 2012 a 2015, além dos valores da compensação do Tesouro Nacional pela desoneração da folha de pagamentos das empresas que foram devidamente repassados, estão incluídos os valores não repassados calculados pela ANFIP e pela Fundação ANFIP.



## 4. AS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

**A** Análise das despesas com benefícios, serviços e ações da Seguridade Social, em 2020, precisa ser cotejada com os gastos do Regime Fiscal Extraordinário, porque tanto em relação à saúde, quanto aos benefícios assistenciais, uma parte dos gastos ordinários dessas áreas foi acobertada pelos gastos extraordinários de combate à pandemia. Na área da saúde, sequer os gastos mínimos foram financiados pelo Orçamento da Seguridade Social. Em relação ao Bolsa Família, a maior parte dos beneficiários recebeu o Auxílio Emergencial ao longo do ano, porque o valor era maior.

Assim, no exercício, as despesas do Orçamento da Seguridade Social somaram R\$ 948,6 bilhões, alcançaram R\$ 21,4 bilhões a mais do que os R\$ 927,2 bilhões de 2019. Os benefícios da Seguridade Social totalizaram R\$ 803,8 bilhões, R\$ 31,1 bilhões a mais do que os R\$ 772,7 bilhões de 2019.

As despesas do Regime Extraordinário Fiscal relacionadas às áreas da Seguridade foram de R\$ 388,0 bilhões. Desses, R\$ 336,8 bilhões em benefícios, sendo R\$ 295,2 bilhões de auxílio emergencial e R\$ 41,5 bilhões de benefícios para a manutenção do emprego.

A Tabela 36 mostra esses dados sobre o pagamento de benefícios, permitindo perceber que embora cresçam em relação às contribuições sociais e ao PIB, diminuem, à exceção de 2020, pela atipicidade do exercício, em proporção da Receita Líquida do governo federal. A explicação para esse resultado é que o governo vem aumentando o recebimento de receitas patrimoniais (dividendos e participações), de permissões e concessões, ao invés de recuperar as receitas pela recomposição tributária de impostos e contribuições. Esses valores somaram R\$ 29 bilhões, em 2018, e R\$ 114 bilhões, em 2019<sup>102</sup>. A opção por essas receitas de permissões, concessões, dividendos e participações decorre do fato de não estarem vinculadas à educação ou à Seguridade Social ou repartidas com estados e municípios. São livres para qualquer uso. O governo vai assim, mais uma vez, desfinanciando os gastos sociais.

Os benefícios da Seguridade Social exercem um papel importante para a cidadania, a consecução dos objetivos distributivos 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. Redirecionar uma parcela importante dos recursos públicos para os segmentos sociais presentes nos menores quartis da renda nacional contrapõe os 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,

102 Boletins STN-ME.



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 à luta efetiva pela subtração ou mitigação desses direitos e desses princípios fundamentais.

**TABELA 36**  
**DESPESAS COM BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE SOCIAL E DO**  
**REGIME EXTRAORDINÁRIO FISCAL ENTREGUES ÀS PESSOAS**

R\$ milhões

Benefícios da Seguridade Social às pessoas	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total (R\$ milhões)	173.493	319.790	509.794	552.987	639.037	692.403	724.592	772.692	803.770
Benefícios Previdenciários RGPS	146.010	254.859	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	9.335	22.234	37.598	41.798	47.970	53.148	55.161	58.656	61.643
Bolsa-Família	6.769	13.493	26.162	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615	18.884
Benefícios FAT	11.378	29.204	51.833	48.180	55.704	54.236	53.627	54.912	59.338
Total, exceto previdência social	27.483	64.932	115.593	116.900	131.166	135.168	138.213	146.182	139.866
Total (% PIB)	7,99	8,23	8,82	9,22	10,19	10,51	10,35	10,43	10,79
Benefícios Previdenciários RGPS	6,73	6,56	6,82	7,27	8,10	8,46	8,37	8,46	8,91
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,43	0,57	0,65	0,70	0,77	0,81	0,79	0,79	0,83
Bolsa-Família	0,31	0,35	0,45	0,45	0,44	0,42	0,42	0,44	0,25
Benefícios FAT	0,52	0,75	0,90	0,80	0,89	0,82	0,77	0,74	0,80
Total, exceto previdência social	1,27	1,67	2,00	1,95	2,09	2,05	1,97	1,97	1,88
Total (% contribuições sociais)	62,6	72,5	74,6	81,8	93,2	91,9	91,5	96,3	103,8
Total (% Receita Líquida)	42,6	40,7	49,8	53,0	58,7	60,0	58,8	57,4	66,8

R\$ milhões

Benefícios do Regime Fiscal Extraordinário	2020
Benefícios emergenciais	295.233
Benefícios manutenção emprego	41.547
Soma benefícios extraordinários	336.779

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

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Segundo o IPEA<sup>103</sup>, cada aumento nos gastos sociais promove uma elevação muito maior no PIB e tem um efeito ainda maior na renda das famílias. O Bolsa Família representa menos de 0,5% do PIB e cada aumento de 1% nas despesas desse Programa tem um efeito multiplicador de 1,44% na economia e de 2,25%

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

na renda das famílias. Da mesma forma, os Benefícios de Prestação Continuada da LOAS custam pouco mais de 0,6% do PIB e os seus efeitos multiplicadores são, respectivamente, de 1,38% e 2,20%. 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 0,71%, no PIB, ou seja, o aumento dessas despesas não melhora o desempenho do PIB.

E, os efeitos desses gastos vão ainda além. As despesas com benefícios na redução das desigualdades produzem outros resultados positivos. Segundo o IPEA, no mesmo estudo, as famílias que recebem o Bolsa Família estão submetidas a uma desigualdade menor, equivalente a uma redução de 2,2% no índice de Gini (em relação à sua renda sem esse benefício). Para as famílias que recebem os Benefícios de Prestação Continuada, essa redução é de 2,3% e, para os que recebem os benefícios do RGPS, 1,2%.

Estudos do FMI<sup>104</sup> relacionam a desigualdade excessiva da renda como um fator que reduz a taxa de crescimento e torna esse crescimento menos sustentável com o tempo. Esse foi o eixo da palestra proferida por Christine Lagarde, Diretora-Geral do FMI, em Bruxelas (2015)<sup>105</sup>. Segundo os estudos do Fundo, *elevar em 1% a parcela da renda dos pobres e da classe média aumenta o crescimento do PIB de um país em até 0,38 ponto percentual em cinco anos. Em contrapartida, elevar em 1% a parcela da renda dos ricos reduz o crescimento do PIB em 0,08 ponto percentual. Uma explicação possível para isso é que os ricos gastam uma fração menor de sua renda, o que poderia reduzir a demanda agregada e enfraquecer o crescimento.*

Em 2020, com a recessão e a pandemia, esses benefícios foram fundamentais para reduzir desigualdades, retirar pessoas da miséria e manter a economia minimamente ativada.

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 2017 e 2018, não houve aumentos reais para o salário mínimo. E, em 2019, um pequeno acréscimo pouco superior a 1%.

Desde 2017, mesmo havendo dotações consignadas nos respectivos orçamentos para assegurar reajustes maiores para o salário mínimo, o governo sistematicamente, e sempre por decreto, optou por estabelecer índices que resultaram inferiores à inflação do período. Descumpriu o mandamento constitucional que assegura a manutenção do poder de compra do salário mínimo<sup>106</sup>.

Em 2019, o reajuste real do salário mínimo foi ligeiramente acima da inflação, apenas o limite para suprir as irregularidades dos dois anos anteriores. Em 2020, o valor definido para o salário mínimo teve que ser corrigido alguns dias depois, porque também foi reajustado abaixo dos limites constitucionais. Em 2021, da mesma forma, não houve a reposição integral do poder de compra, como determina a Constituição. Na Tabela 37 estão apresentados os dados relativos à inflação, valor do salário mínimo e a sua relação com a cesta básica.

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

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

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

**TABELA 37**  
**EVOLUÇÃO DO SALÁRIO MÍNIMO, REAJUSTES NOMINAIS E REAIS,**  
**EM RELAÇÃO À VARIAÇÃO REAL DO PIB E O CORRESPONDENTE EM CESTAS BÁSICAS**

	R\$				%	R\$	%	
	Valor do Salário Mínimo (R\$)	Reajuste nominal (%)	Evolução INPC do ano anterior (%)	Reajuste real do Salário Mínimo (%)	PIB Variação real do ano anterior (%)	Valor cesta básica (R\$) <sup>(1)</sup>	Variação Valor da cesta básica	Relação SM e cestas básicas
Abril de 2002	200,00				1,39			
Abril de 2003	240,00	20,00	18,54	1,23	3,05	167		1,43
Mai de 2004	260,00	8,33	7,06	1,19	1,14	172	3,05	1,51
Mai de 2005	300,00	15,38	6,61	8,23	5,76	179	3,70	1,68
Abril de 2006	350,00	16,67	3,21	13,04	3,20	177	-0,99	1,98
Abril de 2007	380,00	8,57	3,30	5,10	3,96	193	9,26	1,97
Março de 2008	415,00	9,21	4,98	4,03	6,07	236	21,98	1,76
Fevereiro de 2009	465,00	12,05	5,92	5,79	5,09	230	-2,57	2,02
Janeiro de 2010	510,00	9,68	3,45	6,02	-0,13	248	7,87	2,06
Março de 2011 <sup>(2)</sup>	545,00	6,86	6,47	0,37	7,53	269	8,34	2,03
Janeiro de 2012	622,00	14,13	6,08	7,59	3,97	293	9,04	2,12
Janeiro de 2013	678,00	9,00	6,20	2,64	1,92	328	12,15	2,06
Janeiro de 2014	724,00	6,78	5,56	1,16	3,00	345	5,02	2,10
Janeiro de 2015	788,00	8,84	6,23	2,46	0,50	389	12,83	2,02
Janeiro de 2016	880,00	11,68	11,28	0,36	-3,55	393	1,00	2,24
Janeiro de 2017	937,00	6,48	6,58	-0,10	-3,28	456	16,13	2,05
Janeiro de 2018	954,00	1,81	2,07	-0,25	1,32	435	-4,73	2,19
Janeiro de 2019	998,00	4,61	3,43	1,14	1,78	444	2,21	2,25
Janeiro de 2020 <sup>(3)</sup>	1.045,00	4,71	4,48	0,22	1,41	558	25,54	1,87
Janeiro de 2021	1.100,00	5,26	5,45	-0,18	-4,06	636	13,96	1,73
<b>Variação acumulada de abr/02 a jan/19 (%)</b>		<b>450,0</b>	<b>207,9</b>	<b>78,7</b>	<b>47,4</b>	<b>280,1</b>	<b>34,8</b>	<b>20,6</b>

Notas: Em destaque os reajustes concedidos ao salário mínimo inferiores ao INPC. As leis de aumento real do salário mínimo tiveram como referência o crescimento real do PIB de dois anos antes. <sup>(1)</sup> Foi considerado o valor médio anual da cesta básica de São Paulo, por ser a maior do país. Em 2021, a média até junho. Série recalculada no original. <sup>(2)</sup> Um valor maior para o salário mínimo para 2011 foi definido em março, quando da votação da Lei n.º 12.382, de 2011, passando de R\$ 540 em janeiro para R\$ 545 em março. <sup>(3)</sup> Também em fevereiro de 2020, um novo valor foi definido para o salário mínimo, em função do valor atribuído em janeiro ser inconstitucional, porque não garantia o poder de compra. Os índices de reajustes real e nominal dessa linha estão referenciados no valor do salário mínimo de dez/2019.

Fonte: Ipeadata; Valor da cesta básica. Dieese.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Em 2020, puxado pelo preço dos alimentos, o valor da cesta básica aumentou 25,5% no exercício. O salário mínimo aumentou apenas 4,7%, determinando uma brutal queda em relação a essa referência. Em 2021, ocorre o mesmo. Até o final do primeiro semestre, a cesta básica aumentou 14%, muito acima do reajuste de 5,26% concedido em janeiro. Com esses movimentos, passou a comprar apenas 1,73 cesta básica, o menor valor desde 2006. Um grande retrocesso.

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

Estudos do MDS<sup>107</sup>, com base nos dados de 2017, retratam que os beneficiários do Bolsa Família sustentavam 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, 41%. Em alguns municípios, esse percentual é significativo. Essa grande injeção de recursos nas economias municipais apresenta resultados muito positivos.

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

Uma matéria publicada pelo Jornal Estadão, em 2017<sup>108</sup>, ouvindo diversos especialistas, aponta que em 2016, em 187 municípios, os valores recebidos pelas famílias com o programa superavam os valores do FPM. Desses, 174 estavam nas regiões norte e nordeste.

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<sup>109</sup>, onde foram cotejados os dados sobre transferências do Fundo de Participação dos Municípios – FPM –, com os valores transferidos em benefícios previdenciários aos moradores dos diversos municípios. A pesquisa, com os dados de 2017, demonstrou que o montante dos benefícios pagos foi superior ao valor do FPM em 4.100 municípios; em 2010, esse quantitativo era de 3.875.

Entre os fatores que determinam esse resultado estão os valores correspondentes a cada uma dessas transferências. Segundo dados do Tesouro Nacional<sup>110</sup>, entre 2010 e 2017, enquanto os valores do FPM cresceram 72%, os benefícios previdenciários, 118%.

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

Os benefícios da Seguridade não geram apenas cidadania e ampliam as economias locais. Também têm reflexo na arrecadação de impostos e contribuições, realimentando os recursos públicos. Ao elevarem a produção e a circulação de bens e serviços, fazem crescer a arrecadação e uma parcela considerável dos recursos públicos aplicados retorna. Esse retorno nunca é levado em conta por aqueles que consideram um

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

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

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

110 Boletins Resultado do Tesouro Nacional

desperdício esses gastos públicos. Ao fazerem as contas da Previdência Social, por exemplo, olham apenas receitas e despesas previdenciárias, ignorando o reflexo desses benefícios na arrecadação de outros tributos, especialmente os que incidem sobre o consumo, a produção, o faturamento e até sobre o lucro das empresas.

A então Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda publicou estudos sobre a carga tributária líquida com os dados a partir de 2002. Ao contrário dos relatórios que apenas analisam a carga tributária bruta, esse permitiu acompanhar o significado das transferências diretas às pessoas e de determinados subsídios, que representam um retorno direto à sociedade<sup>111</sup>.

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

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

Desde 2018, o governo colocou em cena um novo fator para conter o número de beneficiários para todos os benefícios: a fila de espera. Milhões de pessoas que tinham direito a benefícios ficaram esperando por meses para receber os recursos. Com o mesmo intuito, o governo não reajustou os benefícios do Bolsa Família para recuperar as perdas da inflação, congelou ao mesmo tempo o valor dos benefícios e os limites das faixas de renda que permitem o acesso ao programa. Somente com esse congelamento muitas famílias pobres perderam acesso ao programa.

Os dados sobre benefícios concedidos, do Boletim Estatístico da Previdência Social - BEPS, editado mensalmente demonstra o crescimento dessa fila composta de pessoas pobres e miseráveis à espera de um benefício assistencial ou previdenciário. Inúmeras matérias de jornal, denunciando o crescimento dessa fila e até mesmo uma investigação do TCU surgiram neste período. Segundo o TCU, o tempo de análise de 45 dias (um mês e meio) chegou a 251 dias (oito meses e meio) para a concessão do benefício às pessoas com deficiência.

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

Os números do INSS, responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários e assistenciais de prestação continuada da LOAS, para processos em andamento, espelham essa fila de pedidos de benefícios, como mostra a Tabela 38.

Impressiona como o quantitativo de processos aguardando o INSS em período acima de 45 dias aumenta em 2019. De 270 mil em junho, para 494 mil em dezembro e chegam a 1,1 milhão em janeiro de 2020, antes da pandemia, portanto. Nessa data, 88% dos processos com mais de 45 dias de atraso, o que representa sete em cada oito processos, estão submetidos a uma demora injustificada de resposta do poder público. Em janeiro de 2020, havia 2 milhões de processos na fila, sendo 1,2 milhão com mais de 45 dias. E, seis em cada 7 destes processos dependiam de despachos do INSS.

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

**TABELA 38**  
**REQUERIMENTOS DE BENEFÍCIOS EM ANÁLISE PELO INSS POR PENDÊNCIA**

em milhares e de processos %

	Aguardando INSS			Aguardando Segurado			Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total	% de atraso superior a 45 dias de responsabilidade do INSS
	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total INSS	Até 45 Dias	Acima de 45 Dias	Total Segurado				
Mai/21	639	822	1.461	47	395	442	686	1.216	1.903	67,5
Jan/21	492	825	1.316	21	491	511	512	1.316	1.828	62,7
Dez/20	521	753	1.274	30	457	486	550	1.210	1.760	62,3
Nov/20	646	605	1.251	45	624	669	691	1.229	1.920	49,2
Out/20	611	438	1.049	81	718	799	692	1.156	1.848	37,9
Set/20	611	338	1.022	93	703	795	776	1.041	1.817	32,5
Ago/20	503	238	741	187	767	954	690	1.005	1.695	23,7
Jul/20	323	180	503	286	773	1.059	609	952	1.562	18,9
Abr a Jun/20	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Mar/20	596	686	1.282	35	485	520	631	1.171	1.802	58,6
Fev/20	351	1.065	1.417	301	145	447	653	1.211	1.863	88,0
Jan/20	653	1.024	1.677	191	163	355	845	1.187	2.032	86,2
Dez/19	196	494	689	4	85	89	200	579	779	85,2
Jun/19	235	270	505	16	61	77	251	332	582	81,5
Dez/18	303	276	579	15	61	76	318	337	655	82,0
Jun/18	314	228	543	35	73	108	350	301	651	75,8
Dez/17	352	298	651	27	86	112	379	384	763	77,7
Jun/17	350	309	659	39	120	158	389	429	818	72,1
Dez/16	346	260	606	28	92	120	375	351	726	74,0
Jun/16	331	212	543	34	70	105	366	282	648	75,1

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

Fonte: Boletins Estatísticos da Previdência Social.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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

Isto resulta naturalmente da opção pelas políticas de austeridade e de contenção de gastos do governo federal.

## 4.1. OS PROGRAMAS DE BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS DE PRESTAÇÃO CONTINUADA<sup>112</sup>

Inscrita como parte da seguridade social e acolhida como eixo organizador da proteção social brasileira a partir da Constituição Federal de 1988, a política de Assistência Social tem sido responsável pela oferta de serviços para populações em situação de vulnerabilidade, mas também por benefícios monetários. O Benefício de Prestação Continuada (BPC), atendendo idosos e pessoas com deficiência em situação de miséria, foi fruto da única emenda popular aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte, inserindo no texto constitucional o primeiro benefício não contributivo de âmbito nacional. O BPC representou a superação da tradição exclusivamente previdenciária da proteção social brasileira no âmbito da renda. O Programa Bolsa Família (PBF) adensou o campo dos benefícios assistenciais, incluindo o objetivo de garantir certos patamares de renda a qualquer brasileiro que vivesse abaixo das linhas de pobreza e de extrema pobreza do programa. Ao contrário do BPC, cujo propósito é de assegurar uma renda de sobrevivência a pessoas idosas e com deficiência, e por isto seu valor foi associado do salário-mínimo, o PBF pretende complementar a renda das famílias em situação de extrema pobreza e daquelas em situação de pobreza com crianças de modo a reduzir a intensidade da pobreza ou mesmo superá-la tendo em vista as linhas administrativas adotadas pelo do programa.

Ambos os programas alcançaram altos graus de cobertura dos seus públicos-alvo, como apresentado em edições anteriores desta publicação. Contudo, a partir de 2015, tanto o PBF quanto o BPC passaram a apresentar trajetórias erráticas. Enquanto o contexto de crise econômica fazia crescer o número de famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, a gestão governamental, atendendo os requisitos da política de ajuste fiscal, promovia a redução do gasto e das famílias beneficiárias pelos dois programas. Ou seja, em face ao aumento da pobreza, os benefícios assistenciais não foram direcionados para uma atuação de natureza contracíclica, de compensação dos danos sociais causados pela contração econômica às famílias mais vulneráveis. Ao contrário, tais programas foram objeto de uma ação deliberada de contenção.

A gestão do PBF e do BPC ampliou o contexto de vulnerabilidade social e pobreza das famílias brasileiras. Como mostram Barbosa et al. (2020), entre 2015 e 2018 a renda da metade mais pobre da população brasileira caiu, com queda proporcionalmente maior quanto mais próxima estivesse a família da base da distribuição de renda. Contudo, na média deste período, os 50% mais ricos obtiveram crescimento em sua renda. Mais grave ainda: enquanto os mais ricos viam crescer sua renda a partir de 2016, os 10% mais pobres continuaram perdendo renda até 2018 (último ano analisado pelos autores), quando sua renda média real alcançou valor inferior ao obtido no ano de 2012.

O quadro continuou se agravando após 2018, observando-se tanto o aumento da pobreza como da desigualdade de renda. Em 2019, o percentual de extremamente pobres (patamar de 70 reais de renda domiciliar per capita em junho de 2011) era de 5% da população brasileira, atingindo cerca de 10 milhões de pessoas, o dobro do observado em 2014. Entretanto, ao contrário do esperado, tampouco

112 As Seções 4.1 e 4.2 foram escritas por Luciana Jaccoud, Doutora em sociologia pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Professora permanente do Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Pesquisadora associada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB) e aos Grupos Pobreza e Políticas Sociais e Seguridade Social da Clacso. Foi técnica de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), conselheira do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Assessora Especial do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Áreas temáticas: Estado, políticas públicas, proteção social e políticas sociais, democracia, cidadania, pobreza, desigualdade social e desigualdade racial, participação social. (<http://lattes.cnpq.br/5633667748141029>)

neste período mais recente, os benefícios assistenciais foram ativados para fazer frente ao agravamento da situação de pobreza, observando-se a redução no número de beneficiários e no valor dos benefícios.

Em 2020, com a pandemia da Covid-19, a situação social ficou ainda mais dramática. Respondendo a pressões dos movimentos sociais, o Congresso nacional aprovou uma nova transferência de cunho assistencial, o Auxílio Emergencial (AE). Assim, além de tratar da evolução recente do BPC e do PBF, incluindo o contexto da pandemia, as subseções seguintes abordarão também esse último tópico.

#### 4.1.1. O BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA

O BPC começou a ser implementado em 1996. Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, o texto constitucional foi regulamentado no que diz respeito à assistência social, definindo-se os parâmetros mínimos para a operacionalização do BPC. A renda familiar per capita inferior a 1/4 de salário mínimo foi adotada como linha de acesso para idosos e pessoas com deficiência em situação de miséria. A LOAS acolheu ainda, para o caso dos idosos, idade de 70 anos para acesso ao benefício. O limite de idade foi logo reduzido para 67 anos e, em 2003, novamente reduzido, agora para 65 anos.

A definição e avaliação da deficiência também foi objeto de sucessivas alterações. A pessoa com deficiência (PcD), definida pela LOAS como aquela incapacitada para vida independente e para o trabalho, sofreu uma interpretação restritiva no Decreto nº 1.744, de 1995, que associou tal incapacidade a anomalias ou lesões irreversíveis que impedissem o desempenho de atividades da vida diária e profissionais. Mas, em 2007, a definição da LOAS é retomada e a incapacidade passou a ser entendida como um fenômeno multi-dimensional, incluindo limitações de desempenho e restrição de participação social, superando assim a avaliação exclusivamente médica da deficiência (Decreto nº 6.214, de 2007). Contudo, a avaliação das pessoas com deficiência que demandaram o BPC permaneceu sendo um problema. Entre 2004 e 2014, 63% das demandas de BPC para pessoas com deficiência foram indeferidas pelo INSS, contra 26% das demandas de idosos. As decisões do INSS têm sido questionadas no âmbito da justiça e a tendência à judicialização do benefício tem sido crescente ao longo dos anos. As concessões judiciais do BPC alcançaram 18% em 2015, referidas, em sua maioria, a pessoas com deficiência. Naquele ano, 30% das concessões de BPC para pessoas com deficiência foram realizadas a partir de decisões judiciais, contra apenas 10% das concessões para idosos.

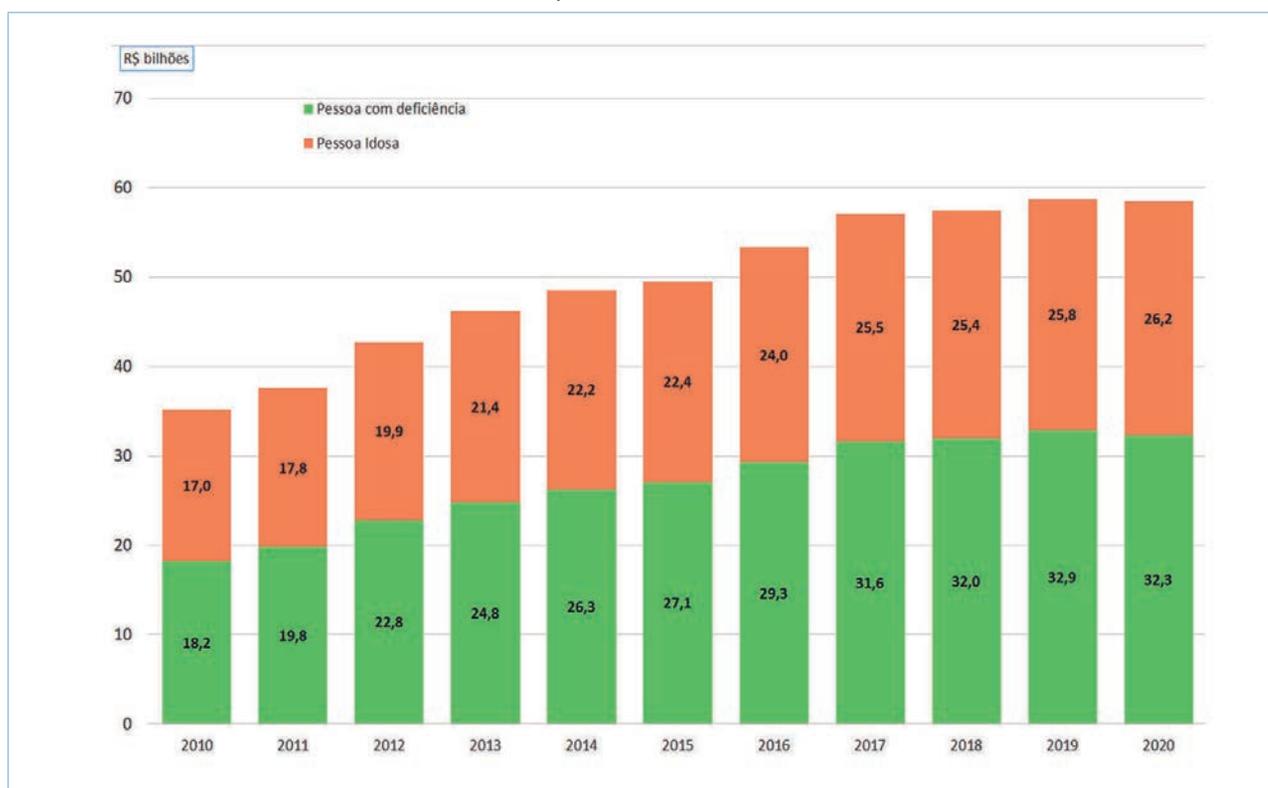
Todas estas questões vieram à tona em 2019, no bojo da proposta de reforma previdenciária enviada pelo atual governo ao Congresso Nacional. Retomou-se a intenção de alterar os critérios de acesso ao BPC, objetivo que já havia estado presente na proposta de reforma previdenciária de 2016. Em 2019, o governo federal propôs aumentar de 65 para 70 anos a idade mínima de acesso ao benefício no valor de um salário mínimo, ficando aberta a possibilidade para um outro em menor valor para aqueles entre 65 e 69 anos. Propôs ainda a adoção de critérios de miserabilidade adicionais ao critério de renda, indicando, no âmbito das disposições transitórias, a avaliação do patrimônio familiar, cujo valor não poderia ser superior a R\$ 98 mil. Se aprovada, tal regra entraria automaticamente em vigor até que norma legal regulasse o tema.

Ao propor a alteração da idade como incluir um critério adicional de miserabilidade, pretendiam criar obstáculos para o acesso ao BPC. Cabe destacar, em primeiro lugar, que a sobrevivência dos idosos em situação de extrema pobreza não é similar à da média nacional. Segundo o IBGE, a sobrevivência do idoso de 65 anos seria de mais de 18 anos. Mas sabemos, pelos registros administrativos, que os idosos beneficiários do BPC recebem o benefício por cerca de oito anos. Considerando que a grande maioria deles deixa de receber o BPC por morte, a idade média de falecimento deste grupo deve estar em torno dos 74 anos,

expectativa de vida bem mais baixa que a média dos idosos na população brasileira. Um segundo ponto a comentar se refere a proposta de avaliação do patrimônio das pessoas que mantêm uma renda média abaixo da linha de extrema pobreza. Para este grupo da população, quando há patrimônio significativo, ele geralmente se reduz ao imóvel de moradia familiar. O objetivo da proteção social só pode ser o de melhorar, ou no máximo, o de evitar a piora das condições de vida da população. Mas haveria um agravamento da vulnerabilidade deste grupo caso o beneficiário e/ou sua família tivesse que vender seu imóvel residencial para só depois poder fazer demanda do BPC.

Ambas as propostas foram rejeitadas pelo Congresso Nacional. As iniciativas visando restringir o acesso ao BPC não foram freadas. Ao lado do envelhecimento da população, observou-se o crescimento da pobreza no país entre 2015 e 2019, tendência aprofundada em 2020 no contexto da pandemia. Foi, assim, ampliada a vulnerabilidade e a pobreza dos idosos e pessoas com deficiência, especialmente nas famílias de extratos de renda mais baixa. Entretanto, após 2017, a tendência do BPC não foi de crescimento. Como pode ser observado nos Gráficos 7 e 8, há estabilização do gasto e da cobertura daquele benefício social.

**GRÁFICO 7**  
DESPESAS ANUAIS COM O BPC, POR TIPO DE BENEFÍCIO EM VALORES REAIS

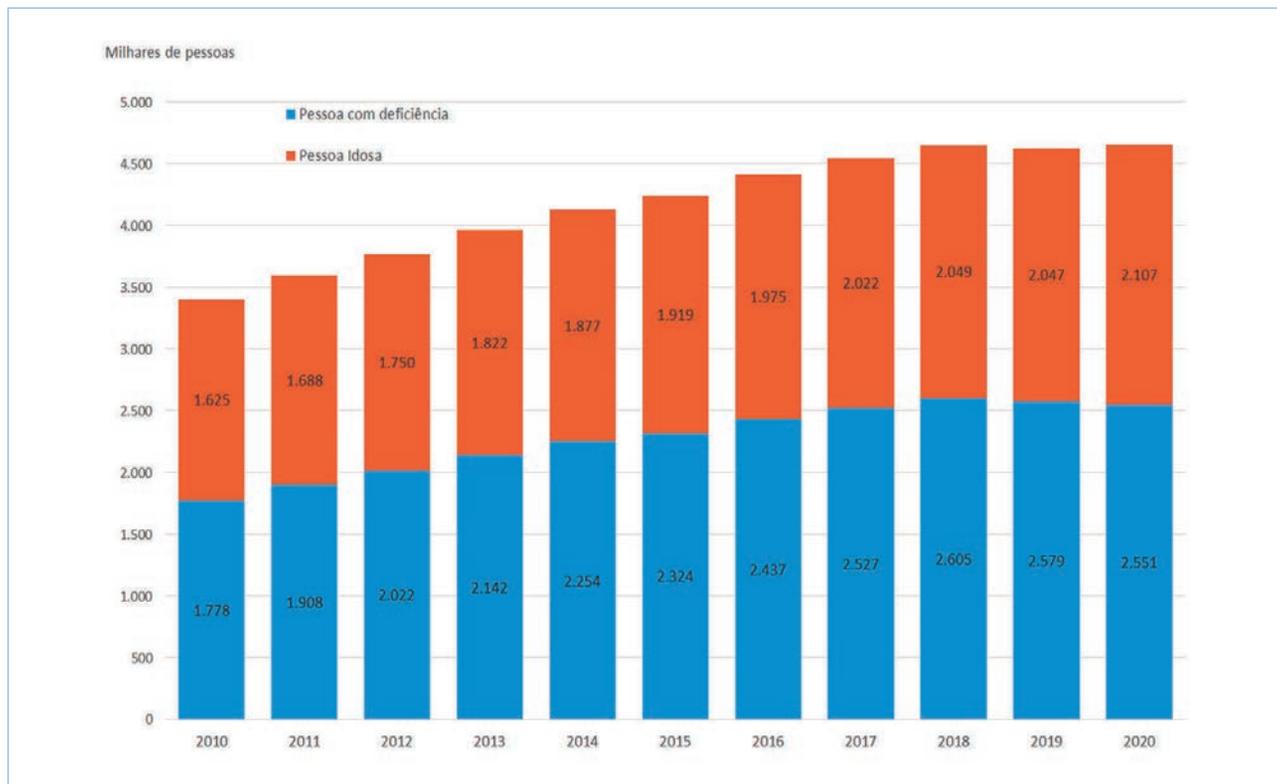


Nota: em valores constantes de dezembro de 2020 (IPCA).

Fonte - Benefício de Prestação Continuada: Medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, Boletim De Olho na Cidadania n.5, 2021, p. 11. Acesso em 10 de maio de 2021: [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE\\_OLHO\\_NA\\_CIDADANIA\\_v5\\_08.04\\_v021.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE_OLHO_NA_CIDADANIA_v5_08.04_v021.pdf)

## GRÁFICO 8

### NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DO BPC

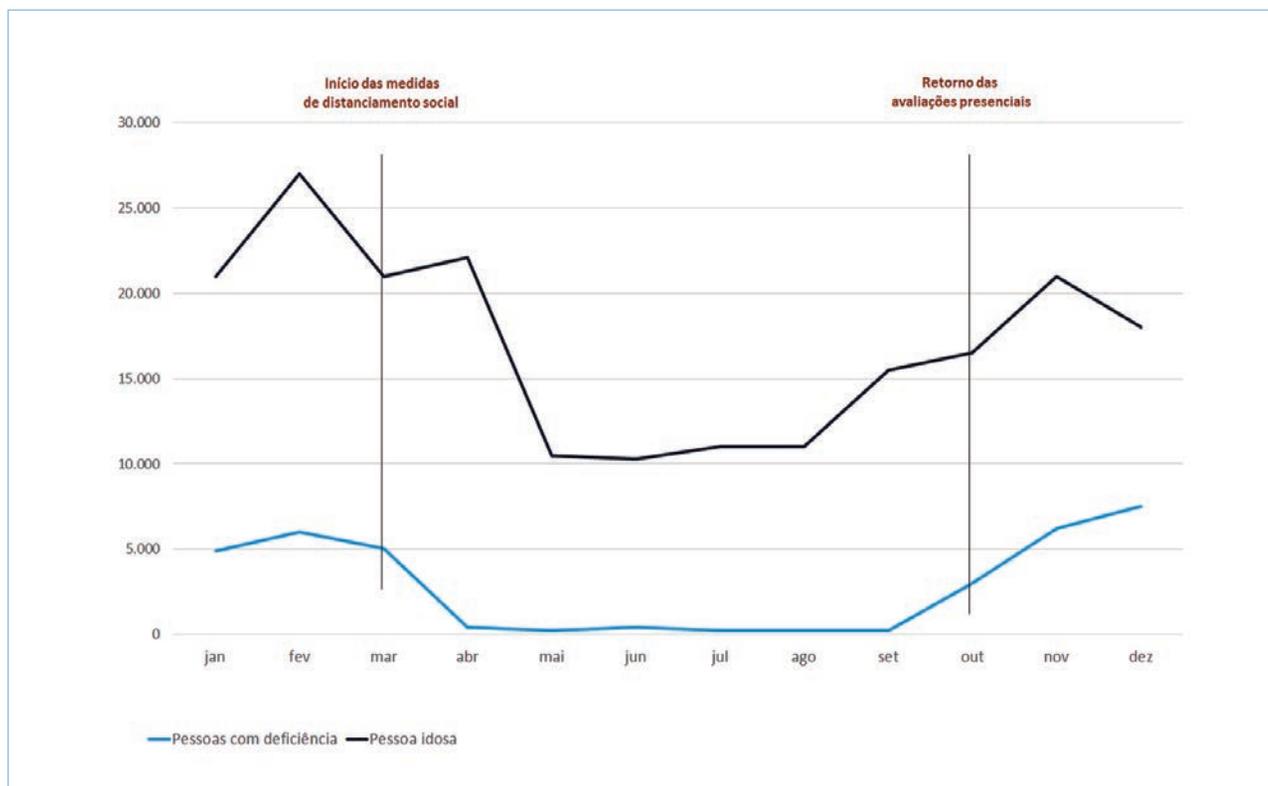


Fonte - Benefício de Prestação Continuada: Medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, Boletim De Olho na Cidadania n.5, 2021, p. 12. Acesso em 10 de maio de 2021: [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE\\_OLHO\\_NA\\_CIDADANIA\\_v5\\_08.04\\_v021.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE_OLHO_NA_CIDADANIA_v5_08.04_v021.pdf)

Se os fatores explicativos deste movimento não podem ser debitados à redução do número de potenciais beneficiários, aspectos da gestão podem ser considerados como os principais fatores intervenientes. A edição anterior desta publicação (Análise da Seguridade Social em 2019) destacou o aumento do tempo de análise das demandas de BPC pelo INSS, refletindo a redução do número de servidores daquele órgão. Em 2020, a situação se agravou. Acórdão do TCU a respeito do BPC informa que houve *envelhecimento do estoque de requerimentos, cuja idade aumentou de 188 dias em fevereiro de 2020 - mês que antecedeu a implementação das medidas de combate à pandemia - para 253 dias em agosto*. O represamento das perícias, suspensas durante alguns meses de 2020 em decorrência da pandemia, certamente influenciou esta trajetória. Contudo, como pode ser observado no gráfico abaixo, a queda na concessão do BPC foi registrada mesmo entre os demandantes idosos, que não dependem de avaliação pericial do INSS, obrigatória apenas para as pessoas com deficiência.

## GRÁFICO 9

## CONCESSÕES ADMINISTRATIVAS DE BPC, EM 2020



Fonte - Benefício de Prestação Continuada: Medidas adotadas no contexto da pandemia para proteção de idosos e pessoas com deficiência. Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, Boletim De Olho na Cidadania n.5, 2021, p. 27. Acesso em 10/5/21: [https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE\\_OLHO\\_NA\\_CIDADANIA\\_v5\\_08.04\\_v021.pdf](https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE_OLHO_NA_CIDADANIA_v5_08.04_v021.pdf)

A queda nas concessões do BPC não parece poder ser explicada apenas pelas condições de acesso a perícia. O TCU identifica outro fator de exclusão de potenciais beneficiários, afirmando que *a situação do BPC para pessoa com deficiência chamou a atenção, registrando 34 mil requerimentos protocolados em agosto de 2020, quantidade sensivelmente inferior à média do período anterior à pandemia (48 mil)*. Ou seja, os potenciais beneficiários do BPC, em especial aqueles com deficiência, viram, durante o ano de 2020, crescer as dificuldades mesmo para apresentação da demanda ao INSS.

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

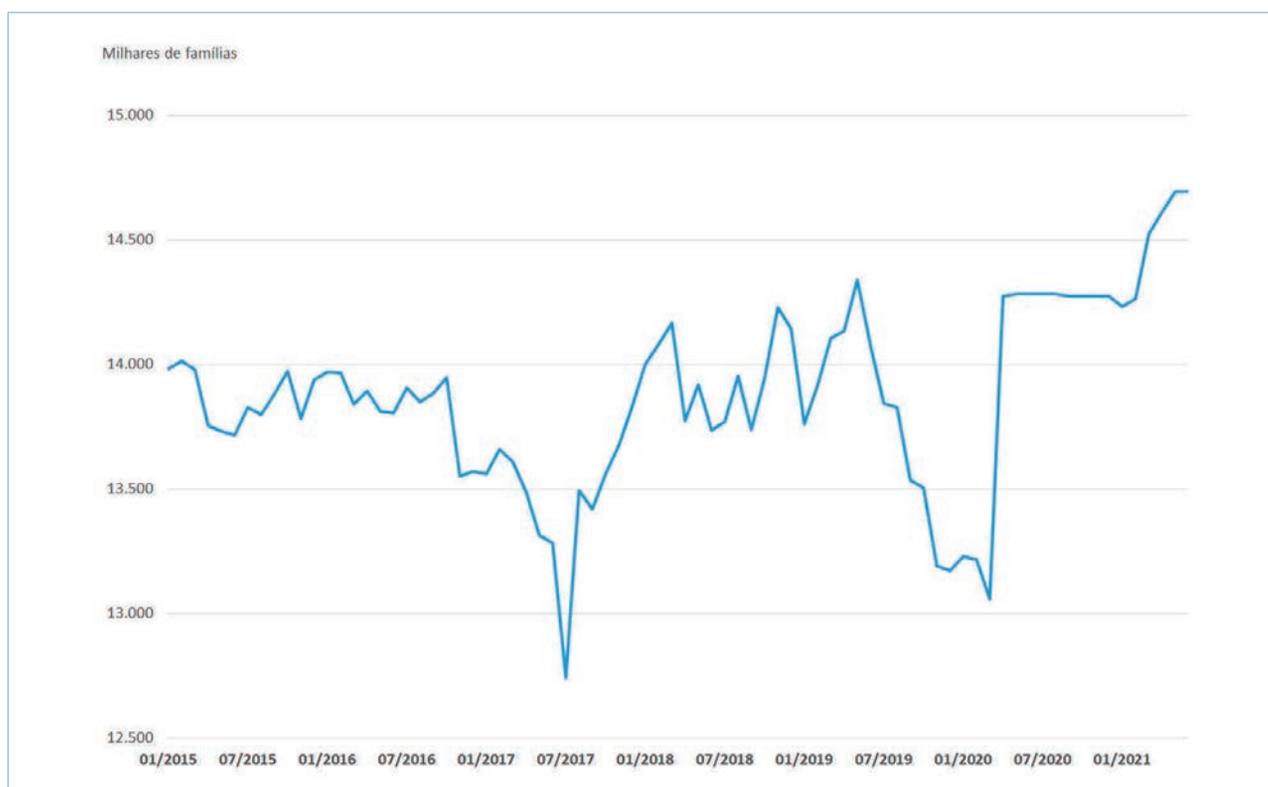
Outros fatores vêm ainda contribuindo para ampliar a exclusão ao BPC. Cabe destacar o Decreto nº 8.805, de 2016, que altera os procedimentos de requisição e manutenção do benefício, instituindo a obrigatoriedade de inscrição no CadÚnico de Programas Sociais e atualização pelo beneficiário a cada dois anos. Os beneficiários ficam obrigados também a declarar e comprovar renda familiar, sem que se

considere o alto grau de informalidade e instabilidade da renda das famílias mais pobres. Dificuldades sociais, econômicas e de mobilidade operam barreiras para o cumprimento destas novas obrigações, e favorecem os desligamentos por descumprimento de requisitos administrativos. Estudo realizado por Barreto et al. (2021) mostra que em 2019 o número de benefícios cessados cresceu 35% com relação a 2018 e representou uma alta histórica na série de cessações. O estudo identifica ainda, com base nos dados administrativos, que tal ampliação dos desligamentos expressa um exponencial crescimento do motivo “não atendimento a convocação do posto”, irrelevante em anos anteriores. Parecem repercutir aí as suspensões decorrentes da não inscrição do beneficiário e sua família no Cadastro Único. Cabe lembrar que em 2020, a suspensão do pagamento do BPC para aqueles não inscritos no CadÚnico foi interrompida.

#### 4.1.2. O BOLSA FAMÍLIA

O aprofundamento da pobreza no país observada na segunda metade da década passada não foi acompanhado por uma expansão do PBF visando compensar tal trajetória. Em que pesem as expressivas perdas de renda entre os mais pobres, entre 2015 e 2019 a gestão do PBF manteve-se em um padrão contencionista, como revela o Gráfico 10. Apenas entre maio e dezembro de 2019, mais de 800 mil famílias foram excluídas do programa. A quantidade de famílias atendidas caiu de 14,4 milhões para 13,2 milhões, representando uma queda de cobertura de 8%.

**GRÁFICO 10**  
FAMÍLIAS BENEFICIÁRIAS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

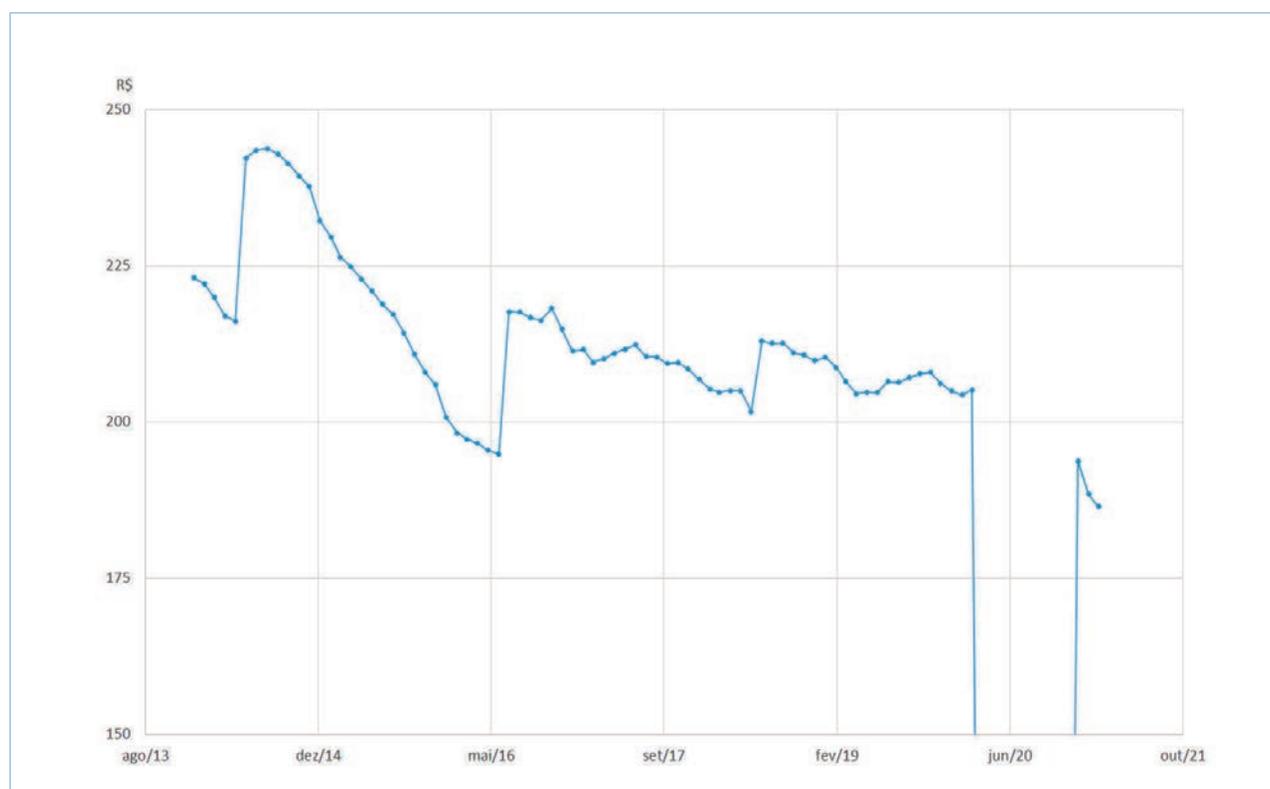


Fonte: Ministério da Cidadania. Vis Data 3.

Em dezembro de 2019 o PBF atendia 13,2 milhões de famílias, cobertura inferior a observada no mesmo mês em 2011. Neste último mês do ano de 2019 mantinha-se um passivo de 3,2 milhões de famílias que, apesar de cumprirem os requisitos para acessarem o benefício, não conseguiram ser inseridas. Em 2020 esta tendência foi parcialmente revertida, como pode ser observado no gráfico abaixo. Entre março e abril de 2020 o número de famílias beneficiadas passou de 13,1 para 14,2 milhões. Contudo, a partir de então, a cobertura manteve-se estável, não sendo realizadas novas inclusões. Tampouco foram realizados cancelamentos de benefícios. Com a pandemia, foram interrompidas as ações de suspensão e bloqueios relacionados à ausência de atualização do CadÚnico ou ao descumprimento de condicionalidade. Entretanto o crescimento da fila de espera do PBF continuou e, ao final de 2020, alcançava o número de 2,5 milhões de famílias habilitadas, mas sem cobertura. Segundo o Ministério da Cidadania, em dezembro de 2020 estavam inscritas no CadÚnico 13,9 milhões de famílias em situação de pobreza e 2,8 milhões em situação de extrema pobreza, totalizando 16,7 milhões de famílias em condições de acessar o PBF. Entretanto apenas 14,2 milhões de famílias estavam recebendo o benefício.

A manutenção da baixa cobertura não foi a única dimensão do PBF que impactou negativamente na trajetória da pobreza. O valor do benefício vem sofrendo efetiva perda em termos reais, agravando as condições de vida das famílias beneficiárias. O benefício médio do PBF, que no segundo semestre de 2014 era de R\$ 241, caiu para R\$ 193, em janeiro de 2021, como mostra o Gráfico 11.

**GRÁFICO 11**  
**VALOR MÉDIO REAL DOS BENEFÍCIOS DO BOLSA FAMÍLIA**



Nota: Entre abril de 2020 e dezembro de 2020, o valor médio dos valores pagos pelo Bolsa Família não aparece no sistema, porque esses benefícios foram substituídos pelo Auxílio Emergencial. Valores constantes pelo INPC de março 2021.

Organização: Autores.

Fonte: Ministério da Cidadania. CECAD.

As linhas de renda que determinam a elegibilidade das famílias para o PBF também sofreram progressiva perda de valor real, estreitando a renda máxima que autoriza as famílias a se habilitarem para o programa, como mostrado pela Tabela 39. Confrontando o valor atual das linhas de pobreza e de extrema pobreza com a atualização pelo INPC do valor que tinham estas linhas em setembro de 2009, observa-se uma perda de 49% de seu valor real. Para manter a paridade com o valor real de 2010, a linha de extrema pobreza deveria estar em R\$ 137 e a linha de pobreza em R\$ 274. Ou seja, em ambos os casos (dado que a segunda linha é o dobro da primeira), em dezembro de 2020 as linhas estavam defasadas em 51% com relação ao valor de setembro de 2009.

**TABELA 39**  
**VALOR NOMINAL E EVOLUÇÃO DO VALOR REAL DAS LINHAS DO PBF**

	R\$ valores correntes			R\$ valores constantes
	Linha nominal de extrema pobreza	Linha nominal de pobreza	Linha da extrema pobreza corrigida *	Linha nominal da pobreza corrigida *
Setembro de 2009	70	140	137	275
Junho de 2014	77	154	109	217
Julho de 2016	85	170	120	240
Julho de 2018	89	178	99	198

Nota: \* Valor real pelo INPC de dezembro de 2020

Fonte: Ministério da Cidadania para os valores. IBGE, para o INPC

Organização: Autores

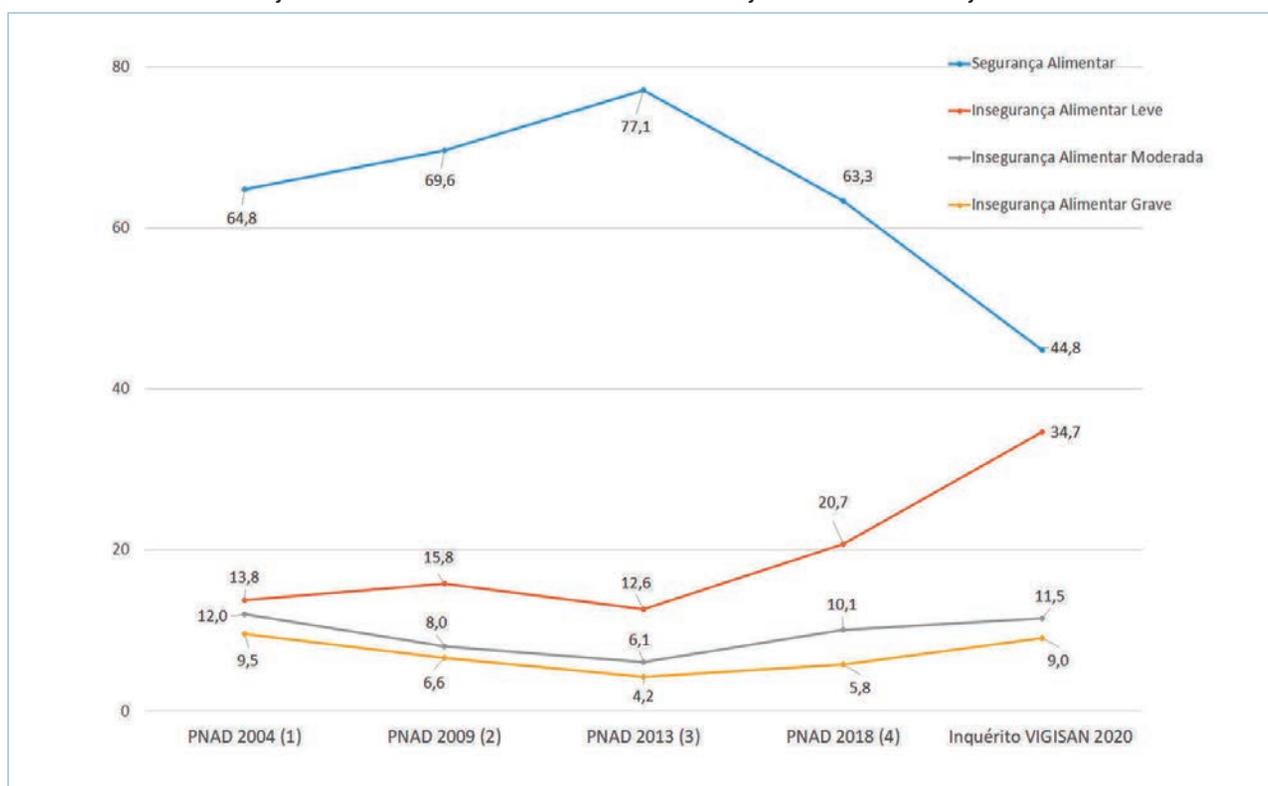
Observa-se, assim, que a gestão do PBF nos últimos anos foi marcada por um triplo movimento de contenção: redução do número de famílias beneficiadas, redução do valor médio do benefício e redução do valor real das linhas de acesso ao programa. Como consequência, os recursos orçamentários do PBF apresentaram queda consistente desde 2015, quando o valor médio real (INPC dez/2020) foi de R\$ 219. Em 2018, foi de R\$ 208, e em 2019, R\$ 206. Os números de 2020 estão distorcidos diante do Auxílio Emergencial.

Neste contexto, não surpreende a volta da fome no Brasil. Dados importantes sobre este tema são apresentados no Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, pesquisa com ampla representação amostral realizada em dezembro de 2020 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (RBPSSAN). O levantamento foi realizado em 1.662 domicílios urbanos e em 518 domicílios rurais, e permite comparação com pesquisas nacionais realizadas pelo IBGE entre 2004 e 2018. Os resultados revelam que, em 2020, mais da metade dos brasileiros (55,2%, cerca de 117 milhões de pessoas) conviviam com insegurança alimentar (IA) em algum grau. E 9% deles, cerca de 19 milhões, viveram situação de insegurança alimentar grave, ou seja, conviveram com a fome. O percentual de IA grave atingiu 18,1% da população na região Norte, e 13,8% no Nordeste.

Gênero e raça bem como a forma de inserção no mercado de trabalho foram aspectos determinantes para agravar a vulnerabilidade em acesso a alimentos. *Considerando-se o perfil da pessoa referência da família, a IA grave foi seis vezes maior quando esta pessoa estava desempregada, e quatro vezes maior entre aquelas com trabalho informal, quando comparadas com as que contavam com algum tipo de trabalho formal. Avaliando o sexo, a raça/cor da pele e a escolaridade da referência do domicílio, a IA grave foi maior quando esta pessoa era do sexo feminino, ou de raça/cor da pele autodeclarada preta/parda ou com menor escolaridade.* (Rede PENSSAN, 2021, p. 10).

Analisando o período recente, observa-se ainda que o crescimento do flagelo da fome não pode ser atribuído à Covid-19, como mostrado no Gráfico 12. O aumento da insegurança alimentar e da fome já ocorria no governo Temer e foi identificado nos dados da Pesquisa de Orçamento Familiar-POF de 2018. Se entre 2004 e 2013 as pesquisas mostravam contínua redução dos domicílios em situação de insegurança alimentar, a POF 2017-2018 mostra tendência inversa: a segurança alimentar regrediu aos níveis de 2004. Em 2018, o Brasil havia voltado a ter apenas 63% dos domicílios em segurança alimentar, quadro que se agravou em 2020 quando menos da metade da população (44,8%) mantinha-se em condição de segurança alimentar. Em 2018 já eram 10,3 milhões de pessoas em IA grave, percentual que quase duplicou em 2020, quando alcançou 19 milhões de pessoas.

**GRÁFICO 12**  
COMPARAÇÃO DAS ESTIMATIVAS DE SEGURANÇA E INSEGURANÇA ALIMENTAR



Fonte: dados reanalisados para a escala de oito itens, a partir das pesquisas: (1) PNAD 2003-2004 (IBGE); (2) PNAD 2008-2009 (IBGE) (3) PNAD-C 2013-2014; (4) Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018 (IBGE).

Publicado em: Rede PENSSAN, 2021, p. 48.

### 4.1.3. AUXÍLIO EMERGENCIAL

No contexto da crise sanitária, houve a implementação de um programa de renda básica emergencial que ampliou a oferta pública no campo da renda. Buscando incentivar o distanciamento social e remediar os altos custos sociais do retraimento econômico provocado pela pandemia, o Congresso Nacional propôs, e aprovou em 2 de abril de 2020 (Lei no 13.982, de 2020), a criação do Auxílio Emergencial (AE) no valor de

R\$ 600 para os indivíduos maiores de 18 anos sem vínculo de emprego formal e cuja renda familiar mensal fosse de até ½ salário mínimo per capita ou de até três salários mínimos, limitado a dois beneficiários por família. O auxílio foi pago em dobro para famílias monoparentais com chefia feminina.

No caso das famílias beneficiárias do PBF, o AE substituiu automaticamente o PBF nos casos em que seu valor fosse mais vantajoso, estando garantido o retorno a folha de pagamentos do PBF quando encerrado o pagamento daquele auxílio. Para o público já inscrito no CadÚnico mas não beneficiário do PBF, a concessão do AE também foi automática. Para este grupo, foi gerada uma conta poupança digital na Caixa Econômica Federal (CEF) caso não houvesse conta corrente naquela instituição ou no Banco do Brasil. Para as famílias não inscritas no Cadastro Único, mas que atendiam aos critérios de renda estabelecidos, exigiu-se a apresentação de requerimento por meio de um aplicativo gerado pela CEF. Além de dificuldades relacionadas ao acesso à internet e à familiaridade com aplicativos digitais por parte deste segmento de potenciais beneficiários, problemas operacionais dificultaram a demanda deste grupo.

Inicialmente foram previstas três parcelas mensais, posteriormente ampliadas para cinco, sendo pagas entre abril e agosto de 2020. Em setembro, a Medida Provisória nº 1.000, de 2 de setembro de 2020, instituiu o Auxílio Emergencial Residual (AER) limitado ao valor de R\$ 300 e restrito a quatro parcelas, vigendo até 31 de dezembro. Segundo a PNAD Covid-19 (IBGE), 41% dos domicílios brasileiros foram amparados, conforme os dados da Tabela 40.

**TABELA 40**  
**PESSOAS ELEGÍVEIS AO AUXÍLIO EMERGENCIAL E AO AUXÍLIO EMERGENCIAL RESIDUAL**

milhares

	Pessoas elegíveis ao Auxílio Emergencial (AE)	Pessoas elegíveis a extensão do Auxílio Emergencial (AER)
Total	68.269	56.797
Aplicativo	38.245	32.294
Bolsa Família	19.472	15.828
Cadastro único sem BF	10.492	8.675
Elegíveis por meio judicial	60	

Fonte: Ministério da Cidadania, acessado em 20/05/2021. <https://bit.ly/3suVriG>.

O AE teve papel relevante na sustentação da renda dos domicílios brasileiros no período da pandemia, em especial dos mais pobres, que foram os mais afetados pela perda de rendimentos advindos do trabalho. Contudo, o auxílio não foi suficiente para assegurar patamares satisfatórios de segurança alimentar. Mesmo entre as famílias que solicitaram e receberam parcelas do auxílio emergencial, a proporção de IA moderada/grave nos últimos meses do ano de 2020 (quando o AE foi reduzido ao valor de R\$ 300) foi três vezes superior à proporção média nacional, e 2,8 vezes a IA moderada/grave daqueles que não solicitaram o auxílio. Os valores mensais pagos estão mostrados na Tabela 41.

**TABELA 41**  
**PAGAMENTO DO AUXÍLIO EMERGENCIAL POR PÚBLICO**

R\$ milhões

Mês	Pagamentos para os públicos do Programa Bolsa Família, por mês	Pagamentos para os públicos do Cadastro Único sem bolsa e do aplicativo da CEF	Pagamentos para todos os públicos
Abril	15.141	20.023	35.165
Mai	15.165	25.169	40.334
Junho	15.075	28.931	44.006
Julho	14.990	29.902	44.892
Agosto	14.394	29.040	43.434
Setembro	4.472	19.025	23.496
Outubro	4.332	16.253	20.585
Novembro	4.197	14.086	18.283
Dezembro	4.187	14.135	18.321
<b>Total</b>	<b>91.954</b>	<b>196.563</b>	<b>288.517</b>

Fonte: Ministério da Cidadania, acessado em 20/05/2021. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/prestacao-de-contas/prestacao-de-contas>.

Elaboração própria.

O AE, que havia sofrido expressiva redução de valor entre setembro e dezembro de 2020, teve seu pagamento interrompido em janeiro de 2021, voltando a ser pago apenas em abril. Além da piora do quadro social decorrente da redução e posterior suspensão deste benefício assistencial, a sua retomada foi realizada com claro objetivo restritivo. De um lado, o Decreto n. 10.661, de 26 de março de 2021, impediu a inclusão de novos beneficiários, bloqueando o acesso àqueles que tiveram uma piora em suas condições econômicas ao longo de 2020. De outro lado, a norma que regulamentou o novo benefício eliminou a possibilidade de uma segunda pessoa da família receber o novo AE, ao contrário do que ocorreu em 2020. Em sua nova rodada, o AE teve ainda o seu valor reduzido, prevendo-se o pagamento de quatro parcelas no valor de R\$ 250, majorado para R\$ 375 no caso de família monoparental com chefia feminina, e reduzido para R\$ 150 no caso de família unipessoal. O gasto total do governo com o novo AE ficou limitado a R\$ 44 bilhões, conforme determinado pela PEC 186/19. O AE foi assim, reduzido para menos de 1/7 do valor gasto do ano anterior, quando tal benefício representou um dispêndio de cerca de R\$ 300 bilhões.

## 4.2. OS SERVIÇOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL<sup>113</sup>

Entre as inovações que o texto constitucional de 1988 introduziu no âmbito da Seguridade Social, destaca-se o alargamento do dever do Estado na oferta de serviços da política de assistência social. Os serviços socioassistenciais devem se organizar na forma de ofertas públicas e gratuitas, sob responsabilidade compartilhada entre os entes federados. Visando superar um padrão de ofertas marcado pela fragmentação, incipiência e baixa integração entre iniciativas públicas e privadas, teve início a construção do Sistema Único

113 A série histórica das despesas com os serviços de assistência social encontra-se no Anexo XIII, ao final dessa edição.

de Assistência Social (Suas). As normas que regulam o Suas, quais sejam, a Política Nacional de Assistência Social (Pnas) de 2004, a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/Suas) de 2005 e de 2012, e a Lei nº 12.435, de 2011, regulam a oferta dos serviços socioassistenciais em dois níveis de complexidade. A chamada proteção básica tem o objetivo de oferta de serviços dirigidos às vulnerabilidades referentes ao ciclo de vida, convivência, arranjos familiares ou de falta de acesso a direitos e oportunidades. A proteção especial volta-se a situações relacionadas à violência, ao abandono e à violação de direitos como os associados ao trabalho infantil, violência contra menor ou vivência de rua. Os dois níveis de proteção estão sob o encargo de equipamentos públicos distintos, os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (Creas), além da rede pública e privada voltada a públicos e a atendimentos específicos.

Os serviços socioassistenciais enfrentaram o desafio de organizar e expandir as ofertas em todo o território nacional. Para isto, foi necessário reestruturar o padrão de financiamento da política, expandindo o financiamento federal e superando o mecanismo convenial até então predominante nas transferências intergovernamentais. A partir de 2004, a expansão dos recursos federais e a adoção de critérios de transferência transparentes, pactuados entre os três níveis de governo, e associados a metas relacionadas às ofertas da política, teve um efeito impulsionador. A expansão das unidades públicas de referência do Suas foi rápida, passando, entre 2004 e 2015, de cerca de dois mil para mais de 11 mil equipamentos. Os recursos humanos nos serviços e unidades públicas da assistência social dobraram no período, alcançando mais de 250 mil trabalhadores.

Contudo, desde 2016, a contração no financiamento federal dos serviços socioassistenciais ampliou-se progressivamente. A redução do gasto federal nesta área repercutiu ainda em descontinuidade dos repasses aos níveis subnacionais, exigindo aumento do gasto municipal para manutenção e operação dos equipamentos públicos do Suas e pela oferta dos serviços à população. Desde 2004, o gasto federal se concentrou em transferências aos estados e, principalmente aos municípios, concentrando cerca de 99% dos recursos federais destinados aos serviços, programas, apoio à gestão, funcionamento dos conselhos e vigilância socioassistencial do Suas. A irregularidade das transferências federais a estados e municípios foi observada a partir de 2016, com concentração das liberações nos últimos dois ou três meses do ano, além de alterações frequentes nos critérios que organizam tais repasses. Em 2018, o montante do gasto federal com serviços foi reduzido. Em 2019, tal prática foi formalizada por meio da Portaria nº 2.362, que reduziu o valor dos repasses mensais para os serviços, de modo a adaptá-los ao orçamento federal disponibilizado para a área. Como manifestou em nota conjunta o Colegiado Nacional dos Gestores Municipais de Assistência Social e o Fórum Nacional de Secretários de Estado da Assistência Social, a sustentabilidade do Suas fica ameaçada por tais práticas, com riscos de fechamento dos equipamentos públicos.

Em 2020, os dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania, referentes ao orçamento da Secretaria Nacional de Assistência Social, mostram que o valor alocado para os serviços socioassistenciais foi ampliado por uma modalidade de caráter extraordinário. A Medida Provisória no 953/20 destinou um crédito extraordinário no valor de R\$ 2,55 bilhões para o financiamento de ações do Suas no contexto da pandemia, praticamente dobrando o orçamento federal destinado aos serviços socioassistenciais. Em 2019, os recursos federais para as ofertas de serviços e ações de proteção do Suas haviam sido da ordem de R\$ 2,47 bilhões<sup>114</sup>.

114 Nota da editoria: as despesas com os serviços socioassistenciais em 2020 financiadas com o Orçamento da Seguridade Social foram reduzidas em relação a 2019, de R\$ 3,6 bilhões para R\$ 2,3 bilhões. Em contrapartida, foram alocados R\$ 2,5 bilhões do Regime Fiscal Extraordinário (RFE) para essas ações. As ações relativas a Alimentação e Nutrição, que envolve aquisição de alimentos da agricultura familiar, também recebeu aportes do RFE, no montante de R\$ 790 milhões. Essas ações também receberam menos recursos do Orçamento da Seguridade Social em 2020 (de R\$ 292 milhões em 2019 para R\$ 191 milhões). Dados completos no Anexo XIII, ao final da edição.

Em que pese o aumento do orçamento em 2020, o aporte operado por meio de transferência de caráter excepcional não assegura a institucionalização do SUAS, que depende de financiamento estável e regular, e do compromisso com o fortalecimento e qualificação deste campo da proteção social. Os serviços devem funcionar como estruturas permanentes, com recursos humanos, gerenciais e financeiros capazes de aportar, de forma continuada e ampliada as ofertas necessárias. A precarização dos serviços socioassistenciais vem avançando nos últimos anos, aprofundando as situações de vulnerabilidade, agravadas pelo contexto sanitário recente e suas graves repercussões sociais, e a capacidade de o Estado em atendê-las.

## BIBLIOGRAFIA

Barbosa, Rogério; Souza, Pedro; Soares, Sergei. Distribuição de renda nos anos 2010: uma década perdida para desigualdade e pobreza. Ipea, Brasília, Texto para Discussão n. 2610, 2020

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37022](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37022)

RBPSSAN- Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar. Insegurança Alimentar e Covid-19 no Brasil. [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_Inseguranca\\_alimentar.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_Inseguranca_alimentar.pdf)

## 4.3. AS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

O ano de 2020, com a pandemia, fez renascer na imensa maioria dos países o debate sobre saúde pública. As necessidades do combate ao vírus elevaram a importância de uma atenção universalizada a todos os segmentos sociais, do fortalecimento da atenção básica, aumento do financiamento público, da cooperação global, esses são pontos levantados pelo Conselho Europeu, conforme sintetizados na página do Conselho<sup>115</sup>.

No Brasil novas vozes surgiram em defesa do SUS e da saúde pública. Pela imprensa, nas redes, ruas, filas da vacina, o que se vê são saudações ao SUS, aos seus profissionais que se colocaram nas linhas de frente mesmo antes das vacinas, mesmo com proteção ineficaz, em jornadas exaustivas de dedicação extrema. Não raro, foram obrigadas a improvisar. Até maio e 2021, 1600 profissionais de saúde morreram de covid (segundo dados do CFM e do Cofen)<sup>116</sup>.

A Análise da Seguridade Social, ao apresentar as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde em 2020, tem a pretensão de contribuir para debates importantes, porque são muitas as lições a extrair dessa pandemia, que ainda não acabou.

Esse é talvez o primeiro grande debate: o recorrente problema do subfinanciamento da saúde pública em nosso país. A grande luta pelo aumento dos recursos da Saúde, que se inicia com a constituinte, precisa agora renascer para enfrentar as políticas de ajuste fiscal, que predominam especialmente a partir de 2017. O país precisa ampliar os níveis do financiamento à saúde, para superar gargalos históricos, repor os níveis de atenção à saúde que foram prejudicados ou retidos em 2020, aumentar a resolutividade dos serviços e atender às novas demandas. Pesquisas apontam que um quarto das pessoas que foram contaminadas, in-

115 <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/>

116 Cofem, em 19/06/2021 (<https://tinyurl.com/yjslh96u>)

cluindo que tiveram infecção leve ou eram assintomáticas, têm novos problemas de saúde<sup>117</sup>. O segundo para as diminuir as desigualdades estruturais do próprio SUS pelas diferentes regiões do país. Precisamos de um SUS ainda mais robusto e resolutivo; com um grande reforço a atenção primária, vigilância sanitária, com capacidade de agregar tecnologias na atenção à saúde. Precisamos resgatar o sonho constituinte da saúde como direito de todos e dever do Estado.

A Análise da Seguridade Social acompanha a evolução das despesas com ações e serviços públicos de saúde em um processo de aproximação às determinações da Lei Complementar n.º 141, de 2012, que regulamentou, entre outras questões, a aplicação mínima de recursos para o setor. A Tabela 42 apresenta os dados da execução da Saúde, computando os dados relativos ao Orçamento da Seguridade Social e do Regime Fiscal Extraordinário, em 2020.

**TABELA 42**  
**DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE**

Valores correntes, em R\$ milhões %

Áreas de atuação governamental	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019 (%)
Administração Geral	3.408	6.654	9.567	10.560	13.883	15.972	8.699	8.356	-3,9
Assistência aos Povos Indígenas	4	327	1.343	1.256	1.730	1.496	1.470	1.450	-1,4
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	31.622	48.331	49.165	53.133	52.504	60.097	57.507	-4,3
Atenção Básica	5.934	10.349	19.256	20.599	21.609	21.650	27.558	26.924	-2,3
Saneamento Básico Rural	84	182	126	272	418	163	205	260	26,8
Saneamento Básico Urbano	656	861	458	612	849	755	689	313	-54,6
Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	6.063	12.999	14.468	13.839	14.675	13.944	15.150	8,6
Vigilância Epidemiológica	1.851	2.995	5.475	6.373	7.037	7.518	8.507	7.668	-9,9
Vigilância Sanitária	186	282	320	330	334	331	330	303	-8,2
Outras programações	1.268	1.858	2.961	3.482	3.535	4.632	3.595	4.912	36,6
<b>Soma</b>	<b>34.517</b>	<b>61.193</b>	<b>100.837</b>	<b>107.117</b>	<b>116.366</b>	<b>119.695</b>	<b>125.093</b>	<b>122.843</b>	<b>-1,8</b>
Investimentos nas diversas áreas	2.085	3.117	3.435	4.835	6.688	5.144	4.199	3.281	-21,9
<b>Regime Extraordinário Fiscal Covid-19</b>								<b>41.777</b>	
<b>Soma</b>								<b>164.620</b>	

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

A saúde pública no Brasil está subordinada a um processo de desfinanciamento, quando a análise incorpora elementos como arrecadação, aumento da população, crescimento das demandas. E o ano de 2020 foi uma exceção possibilitada pelo Regime Extraordinário Fiscal (EC nº 106), em função da pandemia. E, mesmo com total liberdade para destinar recursos para a saúde pública combater os efeitos da pandemia, vigorou a política de contenção de recursos.

Essa postulação é facilmente percebida através da apresentação dos dados em valores constantes (corrigidos pelo IPCA). A Tabela 43 apresenta desde 2016, um ano antes da EC nº 95, as despesas em Saúde, por

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

trimestre. Os dados trimestrais são importantes para a análise de 2020, quando em função da pandemia, as despesas em saúde deveriam responder ao enfrentamento da covid em suas demandas sobre o SUS.

**TABELA 43**  
**A EXECUÇÃO COMPLETA DAS DESPESAS DO MINISTÉRIO DA SAÚDE COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE, POR TRIMESTRE**

valores constantes, em R\$ bilhões

		2016	2017	2018	2019	Média 2016-2019	2020 Normal	2020 Covid	2020 Total
Valores empenhados	1T	47.309	47.527	43.732	37.606	44.043	40.914	1.536	42.450
	2T	34.316	31.373	33.401	31.013	32.526	32.880	13.041	45.920
	3T	34.407	25.888	24.732	30.320	28.837	27.563	25.179	52.742
	4T	16.117	32.537	33.264	38.459	30.094	28.165	5.128	33.292
	<b>Soma</b>	<b>132.149</b>	<b>137.324</b>	<b>135.129</b>	<b>137.398</b>	<b>135.500</b>	<b>129.521</b>	<b>44.883</b>	<b>174.404</b>
Valores pagos do exercício	1T	25.958	25.774	20.485	20.067	23.071	20.364	1.119	21.483
	2T	30.076	31.137	27.222	25.309	28.436	30.447	11.734	42.181
	3T	30.965	30.629	26.889	31.312	29.949	24.747	22.444	47.191
	4T	34.589	32.737	31.094	36.373	33.698	30.835	7.009	37.844
	<b>Soma</b>	<b>121.588</b>	<b>120.277</b>	<b>105.691</b>	<b>113.062</b>	<b>115.154</b>	<b>106.393</b>	<b>42.306</b>	<b>148.699</b>
Total de Valores pagos no exercício	1T	30.628	29.374	31.439	27.745	29.797	28.328	1.119	29.447
	2T	32.344	33.433	34.711	31.770	33.065	36.796	11.734	48.530
	3T	32.022	31.429	31.958	36.124	32.883	29.461	22.444	51.905
	4T	36.224	33.329	36.630	41.189	36.843	33.577	7.009	40.586
	<b>Soma</b>	<b>131.219</b>	<b>127.565</b>	<b>134.739</b>	<b>136.828</b>	<b>132.588</b>	<b>128.162</b>	<b>42.306</b>	<b>170.468</b>

Nota: Valores pagos no exercício incluem liberações financeiras relativas a restos a pagar. Valores atualizados, na origem, mensalmente pelo IPCA, referência jun/2021.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em seus valores anuais, é fácil perceber o congelamento dos gastos efetivado a partir de 2017. Os valores empenhados em 2019, foram, em valores reais, R\$ 137,4 bilhões, equivalentes aos de 2017, R\$ 137,3 bilhões. Ao verificar os dados relativos aos valores pagos do exercício, tem-se uma das dimensões desse congelamento. Eles foram de R\$ 121,6 bilhões em 2016, R\$ 120,3 bilhões em 2017, R\$ 105,7 bilhões em 2018, R\$ 113,1 bilhões em 2019 e R\$ 106,4 bilhões em 2020, considerando-se para esse último exercício a execução do orçamento normal da saúde. Como os todos esses exercícios os valores empenhados são superiores aos valores pagos, vai-se acumulando uma enorme quantidade de restos a pagar e uma parcela considerável com estados e municípios.

A acumulação de restos a pagar somente não foi maior porque entre 2018 e 2020 foram quitados R\$ 52,5 bilhões de restos a pagar. E, mesmo assim, o exercício de 2021, se iniciou, com R\$ 18,9 bilhões de restos a pagar<sup>118</sup>.

Em decorrência das restrições do teto de gastos (EC nº 95), os exercícios em que mais se quita restos a pagar, são aqueles em que há menores liberações financeiras do exercício. Elas foram, pelos dados da tabela,

118 Em valores correntes. Dados do SF – Siga Brasil.

respectivamente, R\$ 105,7 bilhões, R\$ 113,1 bilhões e R\$ 106,4 bilhões, de 2018 a 2020. Ou se executa o orçamento do exercício ou quita as dívidas deixadas dos orçamentos anteriores (uma imposição da própria regra do teto de gastos). Em nenhuma hipótese a saúde ganha.

Em 2020, foram empenhados do Orçamento Fiscal e da Seguridade, apenas R\$ 129,5 bilhões, bem menos que em todos os valores de 2016 a 2019. Comparados, com a média realizada entre 2016-2019, os valores de 2020 foram 4,4% inferiores. Isso significa que uma parcela dos valores extraordinários da Covid foi utilizada para suprir essa diminuição. Nem todos foram recursos extras para os gastos extraordinários da pandemia.

Em 2020, em função do estado de calamidade (Dec. Legislativo nº 6, de 2020) e do Regime Extraordinário Fiscal (EC nº 106), foram colocados à disposição do governo praticamente recursos ilimitados, com em um orçamento de guerra. Recursos para os quais não havia nem as restrições da meta de resultado primário e outros constrangimentos impostos pela LRF (LC nº 101, de 2000), nem da Regra de Ouro (CF, Art. 167, III), nem do Teto de Gastos (EC nº 95).

Somente para a Saúde, em recursos extraordinários, foram disponibilizados R\$ 63,7 bilhões. Desses, apenas R\$ 41,8 bilhões foram utilizados (empenhados) e, tão somente, R\$ 39,4 bilhões desembolsados. Mas, nem tudo foi utilizado.

A Tabela 44 relaciona, por trimestre, os novos casos, as mortes e a execução orçamentária em 2020, comparando-a com a de 2019. Apesar das inúmeras possibilidades, a execução orçamentária da Saúde, no ano da pandemia, afastou-se da realidade e se aproximou do discurso de “gripezinha”, no primeiro trimestre, e da vontade de que a pandemia havia se esgotado, no 4º trimestre.

**TABELA 44**  
**OS NOVOS CASOS, AS MORTES RELACIONADAS À COVID-19 E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SAÚDE, POR TRIMESTRE**

	Trim 1	Trim 2	1º Semestre	Trim 3	Trim 4	2º Semestre	Total 2020
Novos casos	5.717	1.396.324	<b>1.402.041</b>	3.408.894	2.865.038	<b>6.273.932</b>	<b>7.675.973</b>
Óbitos	201	59.393	<b>59.594</b>	84.358	50.997	<b>135.355</b>	<b>194.949</b>
Leitos Clínicas - Suspeitos	65.462	4.635.221	<b>4.700.683</b>	6.211.054	5.538.965	<b>11.750.019</b>	<b>16.450.702</b>
Leitos UTI - Suspeitos	18.901	1.079.623	<b>1.098.524</b>	1.933.088	1.544.899	<b>3.477.987</b>	<b>4.576.511</b>
Leitos Clínicas - Confirmados	5.869	1.048.634	<b>1.054.503</b>	1.818.708	1.272.324	<b>3.091.032</b>	<b>4.145.535</b>
Leitos UTI - Confirmados	5.794	604.886	<b>610.680</b>	1.320.449	1.033.284	<b>2.353.733</b>	<b>2.964.413</b>
Despesas realizadas <sup>(1)</sup> (R\$ milhões)	39.292	42.375	<b>81.667</b>	48.991	31.762	<b>80.753</b>	<b>162.420</b>
Despesas realizadas excedentes às de 2019 <sup>(2)</sup> (R\$ milhões)	4.844	14.908	<b>19.751</b>	22.422	-5.167	<b>17.255</b>	<b>37.006</b>
Valores liberados <sup>(1)</sup> (R\$ milhões)	21.483	42.181	<b>63.664</b>	47.191	37.844	<b>85.035</b>	<b>148.699</b>
Valores liberados excedentes aos de 2019 <sup>(2)</sup> (R\$ milhões)	708	17.695	<b>18.404</b>	16.212	-84	<b>16.127</b>	<b>34.531</b>
<b>Despesas autorizadas e não realizadas <sup>(1)</sup> (R\$ milhões)</b>							<b>22.651</b>

Nota: Os dados sobre o quantitativo de leitos referem-se a vagas diárias. <sup>(1)</sup> valores correntes. <sup>(2)</sup> valores atualizados, na origem, mensalmente pelo IPCA, referência jun/2021.

Fonte: Para os dados da Covid-19, MS Painel Covid e Data-SUS ocupação de leitos hospitalares. Para a execução orçamentária: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

O Orçamento da Saúde em 2020 e a sua execução aparentemente estiveram em dissonância com a tendência e cortes e de subfinanciamento. Com mais acuidade, mesmo diante de Regime Extraordinário Fiscal praticamente ilimitado, serão encontrados elementos que permitem afirmar que os princípios de austeridade fiscal ainda predominaram. Naturalmente que uma falsa percepção da pandemia e de suas consequências sobre a população – não descartada a insensibilidade – permitiu desconsiderar o uso de recursos a adoção de políticas que poderiam ter evitado mortes, sofrimento das famílias e até as graves repercussões negativas, da pandemia e dessas mortes sobre o emprego, a renda das famílias e a produção nacional.

Os dados das Tabelas 43 e 44 jogam luz sobre esse debate ao permitir comparar a execução orçamentária da Saúde em 2020, com e sem os gastos extraordinários em relação à pandemia da Saúde, comparando-os com os da execução de 2017 a 2019.

No primeiro trimestre, os reflexos da pandemia na saúde pública ainda eram pequenos, ao final de março o país somava 5,7 mil casos e 201 mortes. Mas a Covid-19 já estava descrita, pelos exemplos mundiais, como podendo resultar em algumas pessoas como uma síndrome respiratória aguda, que vinha exigindo internações e nos casos mais graves unidades de tratamento intensivo, com suporte de respiração.

Se havia assintomáticos, entre as pessoas contaminadas, as taxas de mortalidade para as demais eram altas, especialmente entre os que demandavam hospitalização, maior entre aqueles que em que o tratamento exigia unidades de tratamento intensivo e mais ainda entre os que suporte de ventilação mecânica invasiva.

Somente na Revista *The Lancet*, especializada em doenças respiratórias, 37 artigos foram publicados entre fevereiro e março de 2020 abordando a mortalidade da Covid-19. Embora uma parcela grande das informações era proveniente da China, onde a pandemia começou, com o acompanhamento de doentes desde os primeiros casos de 2019, há estudos sobre vários países. No artigo que sistematiza os dados iniciais da China, as informações dão conta de que em 81% dos casos, a doença tem a forma leve, que não requer internação. Para os hospitalizados, a mortalidade era considerada alta (28%), sendo que era de 97% para os que precisavam de ventilação mecânica invasiva<sup>119</sup>. Ou seja, se 100 pessoas forem contaminadas, 19 devem ser hospitalizadas e 5 devem morrer. Para evitar esses 5% de mortes, entre os contaminados, somente havia o caminho de evitar a doença. Uma das mensagens do texto pode ser traduzida como *a mensagem atual é que a mortalidade é alta entre a minoria de pessoas com Covid-19 que contraem a doença grave*.

Os números melhoraram com o passar dos meses e hoje a mortalidade é menor do que os dados dos primeiros 60 dias (a maior parte dos hospitalizados retratados no estudo já estavam gravemente enfermos e ainda não se conheciam os processos pelos quais a inflamação dominava o aparelho respiratório). O olhar sobre esses dados, disponíveis à época, e temendo pela vida da população e pela desorganização socioeconômica que geram, o Brasil deveria ter adotado caminho diferente do que praticou.

Conhecendo os altos níveis de hospitalização exigidos para o tratamento das inflamações respiratórias determinados pela Covid-19, o país também teria que: adotar medidas não-farmacológicas para evitar a contaminação; agir, como prescrito para em outra qualquer pandemia, estabelecendo medidas rigorosas de isolamento dos suspeitos e doentes e ser ativo no rastreamento e na busca de pessoas que possivelmente estiveram expostas ao contágio; preparar o SUS para a real possibilidade de crescimento de demandas, melhorando os níveis e capacidade de atenção à saúde, da atenção básica ao leito de UTI com acesso a ventilação; propiciar condições econômicas, para as famílias e empresas, para que o distanciamento social fosse praticado.

119 Clinical course and mortality risk of severe COVID-19, march 2020. <https://tinyurl.com/yxxeqvt>

Em fevereiro de 2020, que o país possuía 235 leitos hospitalares e 25 de UTI por 100 mil habitantes, para todos os atendimentos, que além de uma desigualdade regional, em prejuízo das regiões norte, centro-oeste e nordeste, ainda concentrava nas capitais 37% dos leitos hospitalares e 51% dos de UTI<sup>120</sup>. Notadamente, essa capacidade hospitalar seria insuficiente diante da pandemia se, como ocorreu, o vírus se espalhasse.

Hoje, pode-se perceber que essas iniciativas não constaram da agenda de enfrentamento da pandemia. O país praticamente perdeu o primeiro trimestre.

No trimestre, não houve qualquer coordenação para as medidas não-farmacológicas. Nenhum benefício a empresas ou pessoas foi adotado para facilitar o distanciamento social. A contratação de despesas (empenho) e a liberação de recursos para o SUS praticamente seguiram o roteiro de austeridade criado antes da pandemia. Em relação às despesas contratadas, em 2020, nesse período, a Tabela 43 mostra que foram empenhados R\$ 42,4 bilhões contra R\$ 44,0 bilhões na média verificada entre 2017 e 2019, em valores atualizados pelo IPCA. O total de recursos financeiros liderados no período foi inferior aos de 2017 e de 2018, e praticamente iguais aos de 2017 e à média efetivada nesse triênio. E como mostrado na Tabela 44, os valores foram apenas R\$ 708 milhões maiores do que os de 2019.

No segundo trimestre, a pandemia já estava amplamente disseminada. E, ao final de junho, o país tinha 1,4 milhão de contaminados e 59,4 mil mortes, os casos multiplicados por 250 e as mortes por quase 300. Nesse período, o governo ampliou tanto a realização de despesas, que somou R\$ 42,3 bilhões, frente aos R\$ 39,3 bilhões do trimestre anterior, um crescimento inferior a 8%, conforme os dados da Tabela 44. As liberações financeiras cresceram e totalizaram R\$ 42,2 bilhões, no 1º trimestre foram R\$ 21,5 bilhões.

Desses valores liberados, R\$ 31,5 bilhões foram para estados e municípios (frente a R\$ 16,6 bilhões no primeiro trimestre e R\$ 17,0 bilhões no mesmo período de 2019)<sup>121</sup>. Nesse conjunto se somaram os repasses legais do SUS (despesas obrigatórias, com os repasses extraordinários da Covid-19). As cirurgias eletivas foram suspensas para que maior espaço hospitalar fosse disponibilizado para os pacientes da Covid. Somente para atenção aos casos confirmados de Covid-19, esses recursos foram utilizados para ampliar de pouco menos de 6 mil leitos de clínicas e de UTI para 1 milhão de leitos de clínica 600 mil leitos de UTI<sup>122</sup>.

Essa explosão exauriu as possibilidades financeiras de estados e municípios e as capacidades do SUS, com aumento da demanda e com preços de insumos multiplicados, como será demonstrado em seguida.

O 3º trimestre de 2020 foi o pior em relação à pandemia no exercício, com 3,4 milhões de novos casos e 84,3 mil mortes. O incremento em novos casos foi de 144% e de 42% nas mortes; em relação ao trimestre anterior. Foi também o pior período do ano em ocupação de leitos, como mostrado na Tabela 44, com destaque para o aumento dos leitos de tratamento de doentes Covid. Os leitos de UTI cresceram 118%, e os de clínicas de doentes confirmados, 73%. A realização do orçamento do Ministério da Saúde não acompanhou esse aumento significativo das despesas com atenção hospitalar. O governo federal empenhou apenas R\$ 49 bilhões (16% de aumento frente ao 2º trimestre) e liberou apenas R\$ 47,2 bilhões (12% a mais).

No 4º trimestre, o governo não apenas disse que a pandemia havia acabado, ele agiu como se fosse verdade. Foi nesse período que o auxílio emergencial foi reduzido de R\$ 600 pela metade, com

120 Characterisation of the first 250 000 hospital admissions for COVID-19 in Brazil: a retrospective analysis of nationwide data - The Lancet Respiratory Medicine in: <https://tinyurl.com/yeh8kpwe>

121 Dados Siga Brasil SF.

122 Dados relativos a leitos-dia.

redução significativa também dos beneficiários. A supressão de renda de uma parcela significativa da população informal estrangulou qualquer possibilidade de distanciamento social. Os novos casos e as mortes realmente diminuíram no período. Mas não confirmavam essa “verdade”. Nesse trimestre houve 2,9 milhões de novos casos e 51 mil mortes. Em diapasão com essa “verdade”, esse foi o trimestre de mais baixa execução orçamentária. Somente empenhados R\$ 31,8 bilhões, que foi ainda inferior ao equivalente de 2019 (R\$ 5,2 bilhões a menor) e liberou apenas R\$ 37,8 bilhões, praticamente o mesmo valor que fez em 2019, quando não havia pandemia.

O resultado desse descaso foi desastre verificado no primeiro semestre de 2021. Nos primeiros seis meses de 2021, foram contaminados 10,9 milhões de pessoas e 323,1 mil vieram a óbito. Respectivamente, os aumentos foram de 42% para a contaminação e 66%, para os óbitos.

Nesse período, o SUS viveu em regime de exaustão, com muitas cidades sem capacidade de atendimento ou de internação.

No 1º trimestre de 2021 sequer houve um auxílio emergencial para ajudar na contenção da pandemia. A liberalidade para com a circulação do vírus facilitou o surgimento de novas variantes (como a variante P1 da Amazonas, que se transformou em dominante no país no primeiro semestre) e a entrada de outras tantas, como agora a da Índia (variante Delta, responsável pelo agravamento da crise no Oriente e em diversos países do ocidente).

A falta de oxigênio e insumos, como analgésicos e outros medicamentos, a falta de leitos de UTI, e a sua precária distribuição e a consequente improvisação de leitos de UTI em UPA (até abril, 22 mil pessoas morreram em UPA, internados por mais de dois dias nessas unidades, por falta de vagas hospitalares e de UTI, dessas, 10% tinham menos de 60 anos e nenhum fator de risco<sup>123</sup>), o atraso na vacinação, o esgotamento das equipes de profissionais da Saúde, o descaso na condição das políticas de enfrentamento à pandemia somam um leque variado de causas que conduziram o país ao epicentro mundial da pandemia, já em abril de 2021.

Nem todos esses itens, que resultaram em dificuldades o atendimento e no flagelo vivido pelas pessoas que não encontraram leitos ou insumos, podem ser creditados como consequência pelas restrições autoimpostas pelo governo federal ao orçamento da Saúde. Mas, a alocação de mais recursos poderia ter equacionado vários dos problemas que a saúde pública passou em 2020 (e continua passando em 2021).

Coube a estados e municípios suprir a maior parte das demandas orçamentárias da pandemia. Eles não contaram com um orçamento de guerra, o regime extraordinário fiscal (EC nº 106) atende exclusivamente à União, não estendeu as mesmas exceções para estados e municípios.

O Ministério da Saúde administra diretamente poucas unidades de saúde, quase que exclusivamente no RJ e no RS. Há ainda hospitais nas universidades, mas a imensa maioria deles é de responsabilidade de estados, municípios. Há terceirizações (para Organizações Sociais e outras entidades) e hospitais operacionados pela rede filantrópica, que nesses casos são pagos por estados e municípios. As demandas e as pressões, as filas por vagas, as exigências de toda sorte, primeiramente são apresentadas ao gestor local, que administra ou é responsável pela unidade de saúde.

Analisando a execução do orçamento do MS viu-se que o aumento dos repasses não correspondeu ao aumento do número de leitos disponibilizados para o atendimento. A Tabela 45, com os dados do

123 Estadão em 10/05/2021 (<https://tinyurl.com/yeuwgr74>)

Siconfi – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, demonstra como em 2020 cresceram as despesas de Saúde de Estados, DF e Municípios.

**TABELA 45**  
**A DISTRIBUIÇÃO FEDERATIVA DAS DESPESAS COM A SAÚDE EM 2020 E 2019**

Valores correntes, em R\$ milhões

	Municípios			Estados e DF			Estados, DF e Municípios		
	2019	2020	Diferença	2019	2020	Diferença	2019	2020	Diferença
<b>Despesas com Saúde</b>	<b>162.303</b>	<b>190.318</b>	<b>28.015</b>	<b>103.108</b>	<b>120.601</b>	<b>17.494</b>	<b>265.411</b>	<b>310.920</b>	<b>45.509</b>
Administração Geral	24.553	31.213	6.660	20.285	22.760	2.475	44.838	53.973	9.135
Atenção Básica	58.848	65.067	6.219	3.749	3.970	221	62.597	69.037	6.440
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	70.827	84.251	13.424	70.723	82.912	12.188	141.551	167.163	25.612
Suporte Profilático e Terapêutico	3.523	3.717	194	6.406	6.956	550	9.929	10.673	744
Vigilância Sanitária	1.501	1.703	202	172	181	9	1.673	1.884	211
Vigilância Epidemiológica	2.844	4.279	1.436	1.345	3.439	2.093	4.189	7.718	3.529
Alimentação e Nutrição	207	87	-120	428	384	-44	635	472	-164
<b>Valores recebidos da União, em transferências para a Saúde</b>	<b>59.180</b>	<b>81.180</b>	<b>22.000</b>	<b>19.620</b>	<b>28.396</b>	<b>8.776</b>	<b>78.800</b>	<b>109.576</b>	<b>30.776</b>
<b>Aplicações em saúde, com recursos próprios</b>	<b>103.123</b>	<b>109.138</b>	<b>6.015</b>	<b>83.488</b>	<b>92.205</b>	<b>8.717</b>	<b>186.611</b>	<b>201.344</b>	<b>14.732</b>
<b>Despesas do Ministério da Saúde</b>							<b>125.093</b>	<b>164.620</b>	<b>37.006</b>

Fonte: Para os dados de estados e municípios, Siconfi - ME. Para a União, Siga Brasil - SF.  
Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os dados da Tabela 45 demonstram que embora o Regime Fiscal Extraordinário fosse exclusivo para a União, coube aos estados e municípios bancarem uma parcela considerável dos recursos extras exigidos na Saúde para o combate à pandemia. A União, com orçamento quase ilimitado, aportou, em 2020, R\$ 37,0 bilhões em recursos extras para a Saúde, em relação a 2019. Estados, DF e municípios tiveram que comprimir outras despesas para aumentar as suas aplicações em saúde em R\$ 14,7 bilhões, já descontadas nesse resultado as transferências recebidas da União.

Pode ser extraído da tabela que o aumento de gastos da União com a Saúde (R\$ 37,0 bilhões) esteve concentrado em transferências para estados e municípios (R\$ 30,8 bilhões). O governo poderia ter assumido ao longo de 2020 várias despesas de aplicação direta, na aquisição centralizada e distribuição de equipamentos e muitos insumos ou aquisição de vacinas. Não o fez.

Outro dado relevante levantado junto ao Siconfi foi a evolução dos gastos totais de estados e municípios em 2020. Em 2019, o conjunto das despesas orçamentárias das unidades subnacionais (excluído o refinanciamento de suas dívidas) foi de R\$ 1.507 milhões. Em 2020, esse montante aumentou para R\$ 1.553 milhões. O crescimento de R\$ 45,7 bilhões foi quase que integralmente aplicado na ampliação dos gastos em saúde, de R\$ 45,5 bilhões.

## 4.4. 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. Em 2020, os dados da série histórica refletem mudanças derivadas do PPA 2020-2023 que promoveu reclassificações dos diversos programas e ações. Há ainda reflexos da fusão dos ministérios.

Até 2016, nesse grupo preponderavam as despesas com pessoal ativo<sup>124</sup>, modernização tecnológica e com instalação e funcionamento das unidades de atendimento. A partir de 2017, há uma diminuição em virtude das transferências das despesas administrativas para o Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, e em 2019, para o Ministério da Cidadania, que assumiram a rede de atendimentos do INSS e outras ações relacionadas à prestação dos serviços aos segurados da Previdência. Em 2020, as despesas com o funcionamento das agências do INSS voltaram a ser classificadas como previdência social (no último biênio estiveram classificadas como Assistência Social, em função do deslocamento das funções ministeriais), mas estão classificadas (pelo PPA) como despesas administrativas e não como “Previdência Social Básica”.

Em função desses deslocamentos, em 2020, retornam a esse grupo de despesas R\$ 2,8 bilhões relativos a pessoal, outros R\$ 928 milhões relativos ao funcionamento das agências e ainda R\$ 139 milhões relativos ao Teleatendimento. Antes havia ações específicas para mensurar a terceirização do atendimento, inclusive ao não-presencial. Na verdade, todas as despesas de pessoal do Ministério da Cidadania foram transferidas para a Previdência Social, isso significa até o pagamento relativo a ministros e demais cargos de direção do Ministério. Naturalmente que esse não é o ministério da previdência social.

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

A Tabela 46 apresenta as despesas administrativas e operacionais desses serviços, exceto as despesas com benefícios. Para facilitar o acompanhamento da série histórica, no destaque foram subtraídas as despesas relacionadas com pessoal, vencimentos, auxílios e outros benefícios, que acabaram deslocados para outra estrutura administrativa. Assim, a resultante é um conjunto de outras despesas operacionais, importantes para a prestação dos serviços previdenciários.

Vale sempre ressaltar que as despesas com pessoal relacionadas aos postos de atendimento e outras despesas correlatas são fundamentais para a prestação de serviços e o atendimento aos segurados. Em 2020, esses valores foram reduzidos a R\$ 2,8 bilhões; em 2018, R\$ 4,8 bilhões. Em contrapartida, as despesas com prestação de serviços de pessoas jurídicas, que em 2019 foram de R\$ 5,18 milhões, em 2019, passaram para R\$ 1.114 milhões, mais do que obraram. E as despesas com pessoal requisitado, no mesmo período, de R\$ 3,5 milhões, para R\$ 45,9 milhões.

Essa redução de 40% em dois anos das despesas de pessoal ajuda a explicar o expressivo aumento no tempo de concessão de benefícios. Reduzindo os servidores que analisam esses processos, o governo reduz,

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

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

**TABELA 46**  
**DESPESAS RELACIONADAS COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL, EXCETUADOS OS BENEFÍCIOS**

Áreas de atuação governamental <sup>(1)</sup>	Valores correntes, em R\$ milhões									%
	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019	
Previdência Básica	520	862	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	172	-84,3	
Normalização, qualidade, fiscalização, inteligência e tecnologia de informação	381	569	540	968	566	559	587	554	-5,7	
Administração	139	162	160	156	34	32	169	928	449,1	
Outras atividades	286	453	533	611	514	311	532	232	-56,4	
Despesas de pessoal ativo	2.079	3.714	4.990	4.920	5.210	5.041	3.619	2.847	-21,3	
<b>Total</b>	<b>3.404</b>	<b>5.759</b>	<b>7.306</b>	<b>7.702</b>	<b>7.382</b>	<b>7.072</b>	<b>6.005</b>	<b>4.733</b>	<b>-21,2</b>	
Investimentos nas diversas áreas	72	156	25	55	34	31	30	25	-15,0	
<b>Total, exceto despesas deslocadas com a fusão de ministérios <sup>(2)</sup></b>	<b>3.201</b>	<b>5.447</b>	<b>6.949</b>	<b>7.236</b>	<b>6.954</b>	<b>6.920</b>	<b>5.669</b>	<b>4.620</b>	<b>-18,5</b>	
Regime fiscal Especial Covid	19									

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

Fonte: SIAFI – extração Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

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\$ 559 milhões, valor inferior ao aplicado em 2016 e em 2017. Em 2019, foram R\$ 587 milhões, menores do que o de 2016. Em 2020, continuaram em queda e somaram R\$ 401 milhões, valor nominalmente inferior ao de 2006.

Em seu conjunto, descontadas as despesas com pessoal ativo e benefícios a esses servidores, as despesas com ações e serviços de previdência social somaram em 2019 R\$ 1,9 bilhão, 12% a menos do que em 2018, igualando-se em valores nominais ao realizado em 2010. Em 2020, os valores caíram para R\$ 554 milhões, ficando inferiores aos de 2010. A redução dessas despesas acompanha a precarização dos atendimentos no setor e a construção de filas intermináveis de beneficiários que não alcançam os seus direitos.

## 4.5. 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 2020, uma grande crise se abateu sobre o emprego. O ano terminou com 2,6 milhões a menos de empregados com carteira. O novo CAGED identificou que ao longo do ano foram registradas 14 milhões de demissões. Mas, desses apenas 6,16 milhões de trabalhadores puderam entrar com o seu pedido de seguro desemprego. Menos da metade.

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

Estamos diante de altos índices de desemprego de longa duração. A legislação<sup>125</sup>, seja pelo aumento da carência ou pela redução do número de prestações, não socorre a maior parte dos trabalhadores em situação de demissão involuntária. Para a maioria o verdadeiro seguro desemprego foi em 2020 e é, em 2021, o auxílio emergencial, de valor muito inferior ao salário mínimo, o que leva as famílias a uma grande perda da renda.

125 A MP 665, convertida na Lei nº 13.134, de 2015, reduziu as prestações e aumentou as carências exigidas para o acesso ao benefício. Para pedir o benefício pela primeira vez, o trabalhador precisa ter estado empregado por 12 meses consecutivos nos 18 meses anteriores à demissão. Para a segunda vez, serão exigidos nove meses de trabalho nos 12 meses anteriores à demissão. Nas demais solicitações, serão necessários seis meses ininterruptos de trabalho antes da demissão. E para as duas primeiras solicitações, o trabalhador teria direito a cinco parcelas a cada dois anos, na hipótese de ter trabalho registrado em 23 dos últimos 24 meses. Caso contrário, terá direito a apenas quatro prestações a cada biênio, se lograr nesse intervalo pelo menos 6 meses de emprego formal.

Essas observações são comprovadas pelas despesas executadas nos últimos anos. Em 2015, essas despesas somaram R\$ 38,1 bilhões. Em 2016, menos, R\$ 37,8 bilhões. Entre 2017 e 2019, ficaram praticamente estabilizadas em uma média de R\$ 37,2 bilhões, um valor inferior a 2015. Em 2020, o valor foi de R\$ 40,1 bilhões. Desnecessário reafirmar a incompatibilidade entre essas despesas e o crescimento do desemprego. Assim, esses resultados correspondem a um descompasso entre os requisitos para obtenção do benefício e a realidade do mercado de trabalho.

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

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

O estudo do Banco Mundial<sup>126</sup> publicado em abril de 2019 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. Esses “absorvedores de choque” (ou amortecedores cíclicos) têm ampla presença nos países desenvolvidos e constituem uma agenda social pendente para a região. No Brasil, atualmente, o Seguro Desemprego não consegue cumprir esse papel.

A Tabela 47 apresenta esse conjunto de despesas nos diversos exercícios.

As despesas com o Abono Salarial cresceram com a formalização do trabalho. Têm direito ao benefício os empregados registrados que trabalharam pelo menos um mês no ano anterior, com uma remuneração mensal inferior a dois salários mínimos. Pela realidade do mercado de trabalho nacional esses critérios abrangem mais de 55% dos empregados registrados<sup>127</sup>. Com o retorno da precarização do trabalho, essa despesa está praticamente estabilizada. Pesa sobre esse resultado a diminuição dos trabalhadores que estiveram registrados no ano anterior. O aumento do desemprego e da informalidade diminuiu a quantidade de trabalhadores aptos a receber o benefício.

Para o Abono, em 2020, foram liberados R\$ 19,3 bilhões, o que permitiu beneficiar pouco mais do que 17 milhões de trabalhadores. Pelos mais diversos motivos, inclusive desconhecimento do direito, mais de um terço dos trabalhadores que teriam direito, não alcançaram o benefício.

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

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

**TABELA 47****PAGAMENTOS REALIZADOS COM BENEFÍCIOS DO FAT  
E AS DESPESAS DAS OUTRAS AÇÕES DO FUNDO**

Valores correntes, em R\$ milhões %

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019
Seguro-Desemprego	8.396	19.235							
Seguro-Desemprego ao Pescador Artesanal	212	1.179							
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	20							
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	2	3	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	40.079	7,2
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	9							
Abono Salarial	2.755	8.758	10.126	17.932	16.229	17.338	17.523	19.259	9,9
<b>Soma benefícios</b>	<b>11.378</b>	<b>29.204</b>	<b>48.180</b>	<b>55.704</b>	<b>54.236</b>	<b>53.627</b>	<b>54.912</b>	<b>59.338</b>	<b>8,1</b>
<b>Outras Ações do FAT</b>	<b>543</b>	<b>551</b>	<b>506</b>	<b>551</b>	<b>561</b>	<b>542</b>	<b>468</b>	<b>378</b>	<b>-19,3</b>
Funcionamento de unidades descentralizadas	59	84	158	147	157	158	137	100	-26,7
Manutenção do cadastro	92	58	99	177	130	198	179	149	-16,7
Renumeração de agentes financeiros	88	42	31	38	7	0	0	0	
Outras despesas administrativas	134	151	150	140	174	138	111	82	-26,5
Fiscalização, Empregabilidade e fomento ao trabalho	169	215	68	49	93	48	41	46	13,5
<b>Benefícios e outras ações do FAT</b>	<b>11.922</b>	<b>29.755</b>	<b>48.686</b>	<b>56.255</b>	<b>54.797</b>	<b>54.169</b>	<b>55.380</b>	<b>59.716</b>	<b>7,8</b>

Nota: A partir de 2015, as designações orçamentárias não permitem distinguir as diversas modalidades do seguro-desemprego.

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização ANFIP e Fundação ANFIP.

Em Outras Ações do FAT, em 2020, foram aplicados R\$ 378 milhões, 219% a menos do que em 2019 e o menor valor desde 2005. Neste conjunto de ações estão tarefas importantes que vêm sendo ignoradas ou negligenciadas pelo governo, como empregabilidade, fiscalização e fomento ao trabalho, que somaram apenas R\$ 43 milhões, o menor valor desde 2005. Logo em seguida à crise de 2008, entre 2008 e 2009, o dispêndio com essas ações chegaram a R\$ 247 milhões na média anual. Entre 2010 e 2014, foram, em média, R\$ 182 milhões. Os valores de 2019 significam que menos da décima parte das despesas em Outras Ações do FAT esteve empregada em atividades finalísticas do FAT, em um total desvio de finalidade. Mais de 90% desses recursos estão empregados em despesas administrativas, que deveriam estar sendo suportadas por outros recursos orçamentários. Ainda mais porque o trabalho e os trabalhadores andam demandando atenções e intervenções governamentais<sup>128</sup>.

## 4.6. 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.

<sup>128</sup> Os dados para todos os exercícios estão no Anexo XV.

Dentro desses conceitos, há ações de assistência social no Ministério da Justiça, no Ministério da Mulher, Família e de Direitos Humanos e em Secretarias da Presidência da República, despesas de saneamento no Ministério do Desenvolvimento Regional, despesas de saúde nos hospitais universitários, ações de defesa civil e a merenda escolar, que é legalmente financiada com recursos das contribuições sociais. Em 2020, por conta do Regime Fiscal Extraordinário houve outras ações correlatas.

Historicamente, nesse conjunto de ações, os maiores volumes de recursos estiveram associados a merenda escolar, saneamento básico urbano, assistência hospitalar e ambulatorial, com os hospitais universitários e a formação de médicos residentes. Desde a aprovação do texto de gastos, os investimentos em saneamento urbano caíram demasiadamente. Eles chegaram a R\$ 2,7 bilhões em média entre 2012 e 2013 e caíram para R\$ 710 milhões na média entre 2016 e 2019. Em 2020, essas ações obtiveram maior execução. Foram R\$ 889 milhões. A maior parte dessas programações envolve emendas orçamentárias, sejam as de execução obrigatória ou estejam elas acertadas entre a base parlamentar e o governo. Ao contrário do que seria de se imaginar, em 2020, apesar da pandemia, o governo teve uma maior folga fiscal. Como visto anteriormente, somente para ficar no âmbito da Seguridade Social, R\$ 15 bilhões de despesas obrigatórias do Bolsa Família e quase R\$ 10 bilhões da Saúde, foram pagos com recursos do Regime Fiscal Extraordinário, liberando recursos do Orçamentos Fiscal e Seguridade Social para outros fins.

A Tabela 48 apresenta essas despesas agrupadas para melhor compreensão. Em 2015, essas ações somaram R\$ 11,7 bilhões e foram crescendo até 2018, quando chegaram a R\$ 14,6 bilhões. Em 2019, caíram ligeiramente para R\$ 14,5 bilhões. Em 2020, essas ações somaram R\$ 15,9 bilhões.

Foram alocados para ações dos hospitais universitários R\$ 313 milhões do Regime Fiscal Extraordinário, sendo R\$ 318 milhões para atendimentos e R\$ 5 milhões para formação de recursos humanos.

Como vem ocorrendo desde 2015, a única despesa que cresce continuamente é a relativa a hospitais universitários e à residência médica. Em 2019, esses valores chegaram a R\$ 9,8 bilhões. Em 2020, foram R\$ 10,6 bilhões e mais R\$ 313,2 milhões do Regime Fiscal Extraordinário.

A segunda maior conta desse conjunto é Alimentação do Educando, a Merenda Escolar. As despesas com as ações de alimentação do educando cresceram quando as políticas públicas passaram a atender da creche ao ensino médio. Primeiro, com a inclusão do ensino médio e, posteriormente, com o aumento das vagas públicas da educação infantil, creches e pré-escolas e com o aumento da educação integral. Em 2018, foram R\$ 4 bilhões e caíram ligeiramente em 2019 (-1,5%). Em 2020, voltaram a crescer. Foram R\$ 4,3 bilhões. Embora sem aulas presenciais, a Lei nº 13.987, de 2020, garantiu a distribuição dos alimentos da merenda escolar às famílias dos estudantes que tiveram suspensas as aulas na rede pública de educação básica devido à pandemia do novo Coronavírus. Pais e responsáveis dos alunos matriculados na educação infantil (creche e pré-escola, de zero a cinco anos), ensino fundamental (de seis a 14 anos) e ensino médio (de 15 a 17 anos) passaram a receber os gêneros alimentícios adquiridos pelas escolas com os recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

**TABELA 48**  
**EVOLUÇÃO DAS DESPESAS EM OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL**  
**REALIZADAS EM DIVERSOS ÓRGÃOS**

Valores correntes, em R\$ milhões %

Especificação	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2020/2019
Assistência à Criança e ao Adolescente	33	89	46	51	43	72	144	-	
Ações de saneamento urbano	34	1.744	1.093	553	856	914	515	890	72,8
Alimentação do educando	1.227	3.039	3.771	3.477	3.906	4.042	3.980	4.338	9,0
Hospitais de ensino e residência	983	2.673	6.619	7.806	8.652	9.406	9.780	10.554	7,9
Outras ações de seguridade social	178	39	126	122	160	188	92	75	-18,8
<b>Total Geral</b>	<b>2.454</b>	<b>7.584</b>	<b>11.655</b>	<b>12.009</b>	<b>13.617</b>	<b>14.622</b>	<b>14.511</b>	<b>15.856</b>	<b>9,3</b>
<b>Investimentos</b>									
Assistência à Criança e ao Adolescente	9	53	27	38	27	-	126	-	
Hospitais de ensino e residência	45	113	178	353	301	240	170	198	16,5
Saneamento Básico Urbano	34	1.741	1.077	536	854	914	515	889	72,6
Outras Subfunções	17	8	2	1	2	0	32	0	
<b>Total investimentos</b>	<b>105</b>	<b>1.915</b>	<b>1.284</b>	<b>928</b>	<b>1.184</b>	<b>1.155</b>	<b>843</b>	<b>1.087</b>	<b>28,9</b>
<b>Regime fiscal especial Covid</b>									<b>313,2</b>
Hospitais universitários								308	
Formação de recursos humanos								5	

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

Fonte: Siga Brasil - SF.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Também em Outras Ações da Seguridade Social, há uma diminuição histórica dos gastos em investimentos. Essas despesas estão concentradas em programações de saneamento básico urbano, para municípios com mais de 50 mil habitantes, e em obras e equipamentos nos hospitais universitários. Esses valores foram de R\$ 3,2 bilhões em 2013, e caíram em movimento quase contínuo. Em 2017 e 2018, foram de aproximadamente R\$ 1,2 bilhão; em 2019, caíram para R\$ 843 milhões. Em 2020, esses investimentos totalizaram R\$ 1,1 bilhão.



## 5. AS DESPESAS COM OS BENEFÍCIOS E O RESULTADO DO RGPS EM 2020

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 a adequação de carências e critérios de elegibilidade aos benefícios à realidade fática do mercado de trabalho. Também são apresentados os dados sobre o resultado do RGPS. Nesse aspecto a maior motivação é contribuir para a defesa da previdência.

A imensa maioria dos ataques à Previdência Social parte de uma construção que aponta a incapacidade presente e futura de financiamento dos benefícios. Não por acaso, as conclusões sempre apontam para a necessidade de reformas que ampliam carências e reduzem direitos. Foi assim com a reforma da previdência de 2019, será novamente assim quando, com a regulamentação das leis ordinárias e complementares, maiores restrições virão com a ampliação de exigências. Julgam ser necessário suprimir direitos dos trabalhadores. Estes, 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. Esse discurso obriga a Previdência Social a cobrir as despesas com benefícios com as receitas próprias das contribuições previdenciárias. Ignora que os modelos previdenciários ao redor do mundo sempre fizeram previsões de aportes governamentais completando o tripé contributivo: governo, trabalhadores e empresas sustentam a previdência.

Em defesa da Previdência Social, há os que reafirmam o modelo de 1988. Alegam que os problemas atuais da previdência são conjunturais, resultado direto de problemas no mercado de trabalho; que o Estado pode e deve intervir na realidade econômica para dinamizar o mercado de trabalho, formalizar ocupações, aumentar a remuneração e a participação desses rendimentos na renda nacional. Que há o direito à previdência social e pública, como instrumento substitutivo da capacidade laborativa. Nestas condições, desenvolvem-se melhores condições de a previdência arcar com direitos de cidadania dos trabalhadores. Defendem, ainda, que é preciso aprofundar a inclusão de mais trabalhadores no sistema, elevar ainda mais o nível de formalização.

No Capítulo 3 ficou demonstrado como a desestruturação do mercado de trabalho foi importante para a construção do discurso do déficit previdenciário. Isto aconteceu durante toda a década de 1990.



Antes mesmo de ser regulamentado o conjunto dos direitos previstos no texto constitucional já eram propagadas as necessidades de reformas para restrição de direitos. E voltou a ocorrer neste último triênio, com a tramitação de duas propostas de reformas para cortar drasticamente os direitos previdenciários.

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

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

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

Vale lembrar que, em 2007, a Seguridade Social perdeu uma significativa fonte de financiamento com o fim da CPMF<sup>129</sup>. Somente da Previdência Social foram suprimidos R\$ 9,5 bilhões (em valores de 2007), o equivalente a 7% das receitas previdenciárias daquele ano – o que correspondia ao dobro da contribuição rural. Assim, o subsistema rural perdeu dois terços de seu financiamento. Somente esses valores significariam, em 2019, cerca de R\$ 22 bilhões<sup>130</sup>.

A Tabela 49 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 se limitar a suas contribuições específicas, desconhecem o seu modelo tripartite de financiamento e o papel do Estado e da Seguridade Social na composição das receitas e na garantia dos direitos relativos à Previdência Social.

129 Em 1999, quando a alíquota da CPMF foi ampliada para 0,38% pela EC n.º 21, ficou estabelecido que a parcela da arrecadação correspondente à majoração da alíquota em 0,10% seria destinada ao custeio da Previdência Social. Como à época o subsistema urbano era superavitário, essa parcela da CPMF passou a compor o financiamento do subsistema rural.

130 Em 2008, para compensar as perdas da CPMF, o governo elevou as alíquotas do IOF e da CSLL das instituições financeiras, mas não houve vinculação dessas novas receitas à Previdência Social – nenhuma compensação ao RGPS foi feita.

## TABELA 49

## RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, CONFORME VALORES DIVULGADOS PELO GOVERNO E, NO DESTAQUE, AS DESPESAS COM JUROS DO GOVERNO FEDERAL

valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas	108.434	211.968	282.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772
Despesas	146.010	254.859	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904
<b>Saldo</b>	<b>-37.576</b>	<b>-42.890</b>	<b>-33.754</b>	<b>-39.840</b>	<b>-43.224</b>	<b>-83.534</b>	<b>-149.734</b>	<b>-182.450</b>	<b>-195.197</b>	<b>-213.179</b>	<b>-259.132</b>
Saldo % PIB	-1,7	-1,1	-0,7	-0,7	-0,7	-1,4	-2,4	-2,8	-2,8	-2,9	-3,5
<b>Média de todos os exercícios</b>	<b>-1,7</b>										
<b>% benefícios cobertos por outros recursos da Seguridade</b>	<b>25,7</b>	<b>16,8</b>	<b>10,7</b>	<b>11,2</b>	<b>11,0</b>	<b>19,2</b>	<b>29,5</b>	<b>32,7</b>	<b>33,3</b>	<b>34,0</b>	<b>39,0</b>
<b>Média de todos os exercícios</b>	<b>22,7</b>										
<b>Juros nominais pagos pelo governo federal</b>	<b>129.025</b>	<b>124.509</b>	<b>147.268</b>	<b>185.846</b>	<b>251.070</b>	<b>397.240</b>	<b>323.223</b>	<b>386.177</b>	<b>385.426</b>	<b>324.716</b>	<b>285.156</b>
em % PIB	5,9	3,2	3,1	3,5	4,3	6,6	5,2	5,9	5,5	4,4	3,8
<b>Média de todos os exercícios</b>	<b>4,5</b>										

Nota: Esses valores, para os anos posteriores a 2012, diferem dos apresentados na Tabela 12 e no Anexo I porque os dados divulgados pelo governo não incluem a compensação integral pela Desoneração da Folha de Pagamentos, conforme apontado nos estudos da ANFIP e da Fundação ANFIP. O governo também não incorporava nesses dados a parcela da CPMF até 2007, constitucionalmente vinculada à Previdência Social.

Fonte: Secretaria de Previdência Social; BCB, para os juros.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Os números da tabela mostram como, entre 2005 e 2010, um período que inclui a crise de 2007-2009, o saldo negativo caiu, em relação ao PIB, de -1,7% para -1,1%. E a capacidade de a Previdência Social pagar todos os benefícios com, exclusivamente, as contribuições previdenciárias subiu de 74,3% para 83,2%. Mesmo com a crise, o Tesouro, através dos próprios recursos da Seguridade Social nunca foi chamado a alocar a sua terça parte do financiamento.

Entre 2012 e 2014, no auge da formalização do emprego, da recuperação do poder de compra do salário mínimo e de aumento dos salários, a necessidade de aportes financeiros da Seguridade ficou constante em 0,7% do PIB, isso significava também que 90% dos benefícios de aposentadoria e pensões para dezenas de milhões de trabalhadores e seus dependentes era custeado com as receitas exclusivas do RGPS.

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

Essa situação não poderia se manter diante da degradação da economia e do mercado de trabalho, o triênio 2017-2019 foi um período em que o país saiu da crise, mas não a superou, mantendo altos níveis de desemprego e informalidade. Os que defenderam a reforma da previdência agem como se não fosse

possível promover um novo ciclo de emprego, de distribuição de renda ou de redução de desigualdades. Essa referência toma como futuro um cenário onde o conjunto dos trabalhadores e a sociedade estejam fadados ao desemprego e as iniquidades sociais.

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

O que diferencia os resultados entre esses triênios 2012-2014 e 2017-2019? Entre eles, há uma grande crise em que o PIB perdeu mais quase 7%, o país perdeu 3 milhões de empregos formais, a desocupação cresceu para mais de 6 milhões de trabalhadores e a previdência acompanhou uma queda de 1,7 milhão de contribuintes. Não bastassem essas questões, a renúncia e a sonegação aumentaram.

Em 2020, há uma nova crise, cujos resultados negativos sobre as contas previdenciárias se somam aos problemas do triênio 2017-2019.

Nesse contexto, as despesas com benefícios previdenciários em 2020 cresceram 6,0%, a maior parte desse percentual está associado ao aumento do salário mínimo de 4,71%, concedido no início de 2020. O crescimento vegetativo da quantidade de benefícios tem sido contido pela demora na concessão dos benefícios. Impacta também a despesas com benefícios o valor do benefício médio que é concedido. Em 2019, em média esses benefícios eram, em valores nominais, de R\$ 1.483,92; em 2020, os benefícios foram menores, e a média foi de R\$ 1.340,87; uma queda nominal de 10%, que somados aos 4,5% do INPC indica uma diminuição do valor real de 13,5% em apenas um ano.

Essa diminuição tem relação direta com a reforma da previdência. Além da redução direta do valor de benefícios como a aposentadoria por incapacidade (antes por invalidez), que passou a ser proporcional ao tempo de contribuição<sup>131</sup>, e a diminuições dos valores das pensões; há outros efeitos negativos sobre todos os demais. Na medida em que se esgotam as diversas transições mais favoráveis, a reforma passa a exigir uma ponderação maior da vida laboral, não se admitindo a exclusão das 20% menores contribuições. O resultado é a redução dos valores de benefícios que estão sendo achatados ao salário mínimo. Em síntese, a face real dessa reforma: mais exigências, menos direitos.

Em 2020, as receitas caíram 2,1%, em valores nominais, e 5,7%, em valores reais. Os dados do Resultado do RGPS 2020<sup>132</sup>, reportam que em 2020, em valores corrigidos pelo INPC, a arrecadação do exercício foi de R\$ 418,9 bilhões, frente a R\$ 444,4 bilhões de 2019 e a R\$ 423,4 bilhões de 2016. A diminuição da arrecadação responde diretamente a variações negativas do mercado de trabalho, da quantidade e da qualidade dos empregos, a principal posição na ocupação relacionada à arrecadação previdenciária.

A Tabela 50 apresenta os números de receitas e despesas do RGPS, considerando-se as renúncias e a integralização das perdas com a desoneração da folha. Importante ressaltar que o governo se omitiu da obrigação de publicar no Resultado do RGPS relativo a dezembro de 2020 os valores das renúncias tributárias do exercício. Para compor a tabela (e o Anexo IV), a Análise da Seguridade Social estimou os valores a partir dos acumulados de janeiro a novembro de 2020, comparando-os com os respectivos dados de 2019.

131 Como regra geral, o cálculo desse benefício é de 60% da média contributiva, acrescidos 2 pontos percentuais para cada ano de contribuição excedente a 20 anos.

132 Ministério da Economia – Secretaria Especial de Previdência e Trabalho.

**TABELA 50****RECEITAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, COM COMPENSAÇÃO DAS RENÚNCIAS E INTEGRALIZAÇÃO DAS PERDAS COM A DESONERAÇÃO DA FOLHA**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Receitas</b>	<b>128.887</b>	<b>229.906</b>	<b>400.301</b>	<b>396.121</b>	<b>401.253</b>	<b>418.826</b>	<b>441.620</b>	<b>467.891</b>	<b>462.794</b>
Previdenciárias	108.434	211.968	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772
Compensações pela desoneração não repassada			13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd
CPMF <sup>1</sup>	7.663								
Renúncias, exceto desoneração da folha <sup>2</sup>	12.789	17.938	35.849	41.288	43.116	44.041	50.438	54.560	58.022
<b>Despesas</b>	<b>146.010</b>	<b>254.859</b>	<b>394.201</b>	<b>436.087</b>	<b>507.871</b>	<b>557.235</b>	<b>586.379</b>	<b>626.510</b>	<b>663.904</b>
Benefícios	141.922	239.075	373.541	415.096	482.338	528.390	553.217	586.642	621.045
Sentenças	4.088	14.458	18.703	19.237	23.194	26.538	30.238	36.509	39.734
Compensação previdenciária		1.325	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126
Saldo Encontrado	-17.124	-24.952	6.100	-39.966	-106.618	-138.409	-144.759	-158.619	-201.110
<b>Saldo % PIB</b>	<b>-0,79</b>	<b>-0,64</b>	<b>0,11</b>	<b>-0,67</b>	<b>-1,70</b>	<b>-2,10</b>	<b>-2,07</b>	<b>-2,14</b>	<b>-2,70</b>
<b>Valor médio do saldo (% PIB)</b>	<b>-1,01</b>								
Saldo sobre total de despesas (%)	-11,73	-9,79	1,55	-9,16	-20,99	-24,84	-24,69	-25,32	-30,29
<b>Valor médio do saldo (% despesas)</b>	<b>-12,94</b>								

Notas: <sup>(1)</sup> a CPMF foi extinta em 2007. Os conflitos de informações de receitas e despesas do RGPS foram resolvidos pela opção do dado mais recente. <sup>(2)</sup> O valor das renúncias, nesta tabela, são os divulgados pelos Boletins do RGPS.

Fonte: Boletins Resultado do Regime de Previdência Social, da Secretaria de Previdência; ANFIP, para as Compensações pela desoneração não repassada.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

As duas últimas tabelas apontam que até 2014, havia uma tendência de queda da necessidade de cobertura do Regime Geral determinada pela expansão da economia e do emprego, tanto em relação ao PIB, quanto em função do conjunto dos benefícios pagos.

Os números de 2020 devem ser analisados dentro do contexto da pandemia e a sociedade deve continuar exigindo que políticas públicas sejam adotadas para recuperar a economia e os níveis de emprego e de ocupação, tendo como paralelo não apenas os dados pré-pandemia, mas horizontes compatíveis com o direito ao trabalho e à previdência social e a valorização do trabalho, como determinam respectivamente o Art. 6º e o Art. 172, da Constituição.

Considerando-se ou não as renúncias, recuperação e formalização dos empregos e salários produziram contribuições previdenciárias em volume suficiente para financiar os benefícios do sistema. Esses resultados foram produzidos diante de uma audaciosa política de valorização do salário mínimo que repercutiu fazendo aumentar o valor dos benefícios. O aumento real de 77% concedido ao mínimo, no período de abril de 2002 a janeiro de 2018, foi plenamente absorvido e as receitas cresceram ainda mais do que as despesas, a ponto de reduzir o chamado déficit, inclusive nominalmente entre 2010 e 2012.

A Tabela 50 mostra, ainda, que em 2014, as receitas, quando compensadas das renúncias, superaram as despesas com benefícios em R\$ 6,1 bilhões, 0,11% do PIB. Políticas públicas em defesa do emprego e da renda do trabalho asseguraram, ao mesmo tempo, cidadania, distribuição de renda e ainda equacionaram as

contas da Previdência Social. É o que apontam os dados a partir de 2015: uma economia muito mais fraca, a retração do emprego e o aumento das renúncias reverteram a necessidade de financiamento do RGPS.

De toda forma, a parcela de benefícios que não é financiada exclusivamente pelas contribuições previdenciárias é pequena e absorvível em função dos resultados positivos em relação à distribuição de renda e da garantia que se concede ao direito constitucional à previdência. Compensando-se as renúncias, como mostrou a Tabela 50, de 2005 a 2020, em uma média que pondera todos os exercícios (e não apenas os mostrados na tabela), o valor médio dessa necessidade de financiamento é inferior a 13%. E mesmo ignorando o efeito negativo das renúncias nas receitas (dados da Tabela 50), a necessidade de recursos da Seguridade é de apenas 22,7%, muito abaixo da terça parte do modelo.

O RGPS demanda recursos extras, mas muito menores do que os praticados internacionalmente. Segundo o IPEA<sup>133</sup>, na média dos países da União Europeia membros da OCDE, os recursos do Tesouro respondiam por 36% das despesas previdenciárias – em valores antes da crise que se iniciou em 2008. Isto representa mais do que o dobro do verificado aqui em 2015 e mais de uma vez e meia a média verificada de 2005 a 2019.

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.

É preciso aprofundar o debate sobre o conjunto das renúncias previdenciárias. Em sua maioria, essas renúncias não mais correspondem a políticas de inclusão previdenciária ou representam ajustes à capacidade contributiva das empresas ou pessoas. Nesses últimos anos, renúncias previdenciárias foram estabelecidas ou ampliadas em função de outras políticas, como em resposta à desindustrialização, problemas cambiais, entre outros, ou favorecimentos a determinados grupos de pressão.

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

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 mostrado na Tabela 35).

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

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 46,3 milhões. Em 2018, cresceu muito pouco, passando para 46,6 milhões. Ainda assim, o crescimento do emprego formal desde 2000 foi de 20,4 milhões de postos, como detalhado na Tabela 31 e no Anexo IX. Mais do que resultado econômico favorável, a ampliação da cobertura previdenciária implica maiores espaços de cidadania.

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.

Esses e outros dados podem ser acompanhados na Tabela 51.

**TABELA 51**  
**RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL,**  
**DO SUBSISTEMA URBANO**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Receitas</b>	<b>115.728</b>	<b>222.407</b>	<b>339.008</b>	<b>375.518</b>	<b>380.819</b>	<b>387.293</b>	<b>403.992</b>	<b>424.199</b>	<b>452.253</b>	<b>446.703</b>
Total das receitas previdenciárias	105.086	207.154	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173
Previdenciárias	105.086	207.154	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173
Compensações pela desoneração não repassadas			10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd
Renúncias	10.642	15.253	28.000	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293	50.530
Simples		8.809	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419	31.449
Filantrópicas	-	6.368	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054	12.886
Outras	10.642	75	1.014	1.247	1.682	2.232	2.319	3.877	5.821	6.196
<b>Despesas</b>	<b>118.626</b>	<b>198.770</b>	<b>276.649</b>	<b>305.499</b>	<b>338.046</b>	<b>396.561</b>	<b>437.194</b>	<b>462.650</b>	<b>496.443</b>	<b>529.173</b>
Benefícios	118.626	197.444	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047
Compensações previdenciárias	0	1.325	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126
<b>Saldo Encontrado <sup>(1)</sup></b>	<b>-2.898</b>	<b>23.637</b>	<b>62.359</b>	<b>70.019</b>	<b>42.772</b>	<b>-9.268</b>	<b>-33.202</b>	<b>-38.451</b>	<b>-44.190</b>	<b>-82.470</b>
<b>Saldo acumulado de 2005 a 2020</b>	<b>104.137</b>									
Receitas % PIB <sup>(1)</sup>	5,33	5,72	6,36	6,50	6,35	6,18	6,13	6,06	6,11	6,00
Despesas % PIB	5,47	5,12	5,19	5,29	5,64	6,33	6,64	6,61	6,70	7,11
<b>Saldo<sup>(1)</sup> % PIB</b>	<b>-0,13</b>	<b>0,61</b>	<b>1,17</b>	<b>1,21</b>	<b>0,71</b>	<b>-0,15</b>	<b>-0,50</b>	<b>-0,55</b>	<b>-0,60</b>	<b>-1,11</b>
<b>Saldo <sup>(2)</sup></b>	<b>-13.540</b>	<b>8.384</b>	<b>34.359</b>	<b>38.809</b>	<b>7.425</b>	<b>-46.344</b>	<b>-71.710</b>	<b>-81.388</b>	<b>-91.483</b>	<b>-133.000</b>

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdência. As renúncias com o Microempreendedor Individual estão incluídas em Outras Renúncias. <sup>(1)</sup> Considerando as renúncias, conforme determinado pelo Fórum Nacional de Previdência. <sup>(2)</sup> Saldo ignorando o efeito das renúncias, conforme divulgado pelo governo.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Em 2014, a receita realizada com a arrecadação das contribuições previdenciárias do subsistema urbano, quando consideradas as renúncias e a compensação integral pelas perdas com a desoneração da folha, superaram as despesas com benefícios em R\$ 70 bilhões, 1,2% do PIB. Em 2015, esse saldo que vinha crescendo, ano após ano, diminuiu para R\$ 42,8 bilhões, representando 0,7% do PIB.

O resultado em 2015 foi inferior ao verificado nos anos anteriores. Mas, alcançar um saldo positivo, depois de três anos de baixo crescimento econômico e do agravamento do desemprego, demonstrou a correção do modelo de financiamento do sistema. Em 2016, pela primeira vez desde 2008, as despesas 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, considerando as renúncias. O saldo foi negativo de R\$ 9,3 bilhões. O primeiro desde 2008. Em 2017, depois de dois anos de profunda crise, o resultado negativo cresceu, atingindo a cifra de R\$ 33,2 bilhões, -0,5% do PIB. Em 2018, cresceu para R\$ 38,4 bilhões, representando -0,55% do PIB. Em 2019, depois de mais três anos de baixo crescimento econômico e de crescimento vegetativo do emprego com carteira, como mostrado na Tabela 33, e com o aumento dos reflexos da reforma trabalhista de 2017, o saldo negativo atingiu a cifra de R\$ 44,2 bilhões (-0,60% do PIB). Em 2020, com a crise da pandemia, a necessidade de cobertura foi para R\$ 82,5 bilhões, e com a queda do PIB, passou a representar -1,1%.

Os dados da tabela podem ser divididos em quatro períodos distintos. O primeiro, de 2005 a 2014, que inverteu as contas e permitiu um resultado positivo de R\$ 70 bilhões ao final do período. O segundo, nos anos de 2015 e 2016, período de queda acentuada do PIB, que anulou os ganhos e reverteu os resultados. O terceiro, de 2017 a 2019, quando depois da crise, o PIB saiu do estado de recessão, mas não se recupera, frente as perdas. E em 2020, um ano atípico em função da pandemia.

A Tabela 52 detalha a evolução de receitas, despesas, renúncias e resultado nesses períodos.

**TABELA 52**  
**RECEITAS, RENÚNCIAS E DESPESAS DO SUBSISTEMA URBANO DO RGPS E O SALDO**

Período	Receitas	Renúncias	Despesas	Saldo subsistema urbano	
				Valores correntes, R\$ milhões	
				Início do período	Final do período
2006-2014	14,0	12,7	11,1	-2.898	70.019
2015-2016	1,6	9,0	13,9	70.019	-9.268
2017-2019	5,3	8,5	7,8	-9.268	-44.190
2020	-2,1	6,8	6,6	-44.190	-82.470

Notas: Despesas com benefícios urbanos incluem as despesas com a Compensação Previdenciária.

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

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

No primeiro período, as despesas cresceram 11,1% ao ano, na média anual. As renúncias aumentaram ainda mais, 12,7%. Ainda assim, com as respostas favoráveis ao emprego e à renda do trabalho, as receitas evoluíram a uma média anual de 14%. Com esses números, o sistema saiu de uma necessidade de financiamento de R\$ 3 bilhões, ao final de 2005, para um superávit de R\$ 70 bilhões, no ano de 2014.

No segundo período, o aumento das despesas foi, em média um pouco superior ao do período anterior, de 13,9%, mas trata-se de um período de profunda crise e as receitas ficaram praticamente estáveis, com apenas 1,6% de acréscimo ao ano. Esses números não sustentaram os resultados. E o resultado anual, que encerra o ano de 2014 (R\$ 70 bilhões) é transformado em uma necessidade de financiamento de R\$ 9,3 bilhões, ao final de 2016.

No terceiro período, entre os exercícios de 2017 e 2019, o PIB e os empregos apresentaram evoluções marginalmente positivas, incapazes de recompor a produção e os níveis de ocupação. Também coincide com

a vigência das regras do teto de gastos, que impedem uma ação estatal mais firme em defesa da economia, pela solução dos problemas criados pela crise. O crescimento nominal das despesas foi de 7,8% ao ano, o menor entre os três períodos. As receitas cresceram 5,3% ao ano. Mas, essa aparente pequena diferença construiu uma necessidade de financiamento de R\$ 44,2 bilhões.

Em 2020, com a crise econômica e do emprego, a necessidade de financiamento praticamente dobra, passando dos R\$ 44,2 bilhões para R\$ 82,5 bilhões.

Verificando o ocorrido nesses quatro períodos, o grande diferencial é o comportamento das receitas, que refletem o mundo do trabalho, a destruição do emprego, pela ação combinada da crise, da reforma trabalhista e as medidas posteriores de precarização das relações de trabalho, da diminuição da fiscalização do trabalho e diversas outras medidas que foram na mesma direção.

Deve-se também analisar por que as despesas do RGPS cresceram diferentemente em cada período.

Há três fatores básicos que determinam esses resultados: a reposição da inflação do ano anterior; aumentos reais concedidos ao salário mínimo; e crescimento vegetativo do número de benefícios emitidos. Em condições normais da economia e do mercado de trabalho, a correção inflacionária atua elevando na mesma proporção receitas e despesas.

Os aumentos reais para o salário mínimo decorrem de crescimentos reais do PIB. Uma maior geração da riqueza ocorrida no exercício anterior, o que normalmente vem acompanhada de mais empregos e maiores rendas do trabalho. Quanto isso ocorre, o aumento do PIB, que eleva o salário mínimo e o piso dos benefícios previdenciários, repercute positivamente nas despesas, mas também eleva as receitas. E o período de 2004 a 2014 demonstra que o crescimento dessas receitas se dá acima dos percentuais de aumento do PIB real e até das despesas.

O terceiro fator, o crescimento vegetativo dos benefícios, resulta de diversos componentes: aspectos demográficos, do mercado de trabalho e questões subjetivas, relacionadas às percepções dos segurados no que podem postergar ou antecipar uma aposentadoria em busca de melhores benefícios ou na incapacidade de ser 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 oposta<sup>134</sup>, de 58 a 65 anos, havia 13,9 milhões, menos da metade. Segundo o IBGE, daqui a 10 anos, essas mesmas faixas conterão 25,6 milhões e 18,1 milhões. Em todo esse período há mais brasileiros para entrar no mercado de trabalho do que para sair dele. A principal demanda econômica e social é, portanto, a de mais e melhores empregos para todos esses brasileiros.

Somente a partir de 2037, os números dessas faixas se invertem. E mesmo assim, nesse ano, 62% da população brasileira terá entre 16 e 64 anos, 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 entre 15 e 64 anos (adotando as faixas publicadas pelo IBGE<sup>135</sup>) era de 57,6%, inferior ao que teremos em 2060. Isto significa, proporcionalmente,

134 Para facilitar a comparação dos números, as faixas etárias de 16 a 23 anos e de 58 a 65 anos possuem, ambas, oito anos de intervalo.

135 A Retroprojeção populacional do IBGE apresenta números de 1980 a 2000, por faixas quinquenais de idade.

menos pessoas em idade para participar da produção de bens e serviços. Se à época existiam muito menos idosos, outros 38% da população, entre crianças e adolescentes, tinha menos de 15 anos, em idade não-ativa.

O brasileiro vive mais hoje do que em 1980, e viverá mais ainda. Mas, a produtividade é muito maior do que então e pode ser maior, especialmente no Brasil, que se encontra ainda defasado das maiores economias na produção e na incorporação de tecnologias ao trabalho e ao capital. Esse aumento de produtividade e de riqueza gerada pelo trabalho precisa ser, em parte, alocada na distribuição da renda do trabalho e de direitos para a sociedade. Caso contrário, será unicamente apropriada pelo lucro das empresas, satisfazendo exclusivamente aos seus proprietários.

Os idosos e aposentados não são, nem serão, os vilões dos direitos dos trabalhadores e das contas públicas. Mas, são utilizados para criar um clima catastrófico na sua busca incessante de cortar direitos e afastar o povo e os seus interesses da disputa alocativa do dinheiro público pelos que defendem outras prioridades, mas não ousam explicitá-las.

Nestes últimos anos, os aspectos demográficos não foram os mais importantes fatores a pressionar o crescimento vegetativo das despesas com benefícios; o mercado de trabalho, sim. O aumento do desemprego, especialmente nas maiores faixas etárias aumentou substancialmente entre 2014 e 2016. Segundo os dados do Dieese, que publica os índices de desemprego desagregados por faixa etária, o desemprego para quem tem entre 50 e 59 anos, em 2014 e 2016, passou de 3,9% para 6,6%; de 4,8% para 7,2% e de 2% para 4,5%, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Salvador e Porto Alegre, respectivamente<sup>136</sup>. Com quase o dobro de desemprego e com menores perspectivas, muitos se refugiaram na aposentadoria, perdendo ou não valores com o Fator Previdenciário.

Esse foi um importante aspecto para explicar o maior número de novos benefícios concedidos em aposentadorias por tempo de contribuição, em 2016. O valor de 436 mil superou em quase 33% os 328 mil de 2015. Essa proporção não encontra, nem de longe, as variações ocorridas desde 2011.

A Tabela 53 mostra os números de benefícios concedidos nos diversos tipos de aposentadoria por tempo de contribuição de 2011 a 2020.

Entre 2011 e 2015, foram concedidos, em média, 315 mil aposentadorias por tempo de contribuição a cada ano. Os números crescem, mas a uma razão de 1,8% ao ano. Mas em 2016, foram concedidos 435 mil desses benefícios, 38% acima da média e uma variação de 33% em relação ao ano anterior. Em 2017, foram concedidos 470 mil, quase 7,9% acima dos valores de 2016. Em 2019, o ritmo de concessão acelerou apesar de todas as contenções feitas pelo governo, na indesejável fila de benefícios, e houve 421 mil novas dessas aposentadorias. Em 2020, a concessão de novas aposentadorias foi novamente inferior, e o quantitativo caiu mais de 22%, em relação ao ano anterior.

Pelo menos três fatores podem ajudar a explicar esse aumento. As condições do mercado de trabalho para as mais altas faixas etárias da população ocupada, onde faltam alternativas de trabalho ou a diminuição da renda do trabalho, deslocam as pessoas que podem se aposentar para a inatividade. Outro aspecto a considerar está relacionado com a expectativa do trabalhador, que avaliando a deterioração das condições de aposentadoria antecipa o benefício. O terceiro é praticamente uma fraude governamental, que posterga a concessão dos pedidos, pela retenção dos pedidos no processo de análise. Em 2019 e 2020, esse é um fator importante para compor análise dos dados da tabela.

136 Somente para essas regiões metropolitanas os dados divulgados permitem a desagregação para essas faixas etárias.

**TABELA 53**  
**BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM APOSENTADORIAS POR TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO**

	milhares		%
	Total	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	
<b>2016</b>	<b>435,7</b>	<b>32,8</b>	
<b>2017</b>	<b>470,0</b>	<b>7,9</b>	
<b>2018</b>	<b>368,7</b>	<b>-21,6</b>	
<b>2019</b>	<b>420,6</b>	<b>14,1</b>	
<b>2020</b>	<b>327,4</b>	<b>-22,2</b>	

Notas: Os dados incluem benefícios concedidos aos segurados urbanos e rurais, mas estes representam menos de 0,4% do total, a cada ano, para esses benefícios, conforme histórico extraído dos Anuários Estatísticos da Previdência Social.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social; Secretaria de Previdência.

O fator subjetivo tem muita relevância quando o trabalhador tem opção de continuar trabalhando ou formalizar o seu pedido e garantir o seu direito de aposentadoria. Tome-se o exemplo da Lei nº 13.183, de 2015, que estabeleceu condições mais favoráveis para a aposentadoria por tempo de contribuição<sup>137</sup>. Criando um cenário de maiores benefícios e com empregos à disposição dos trabalhadores, muitos postergaram os seus pedidos, aumentando receitas e diminuindo despesas. No período de 2017 a 2019, ocorreu o oposto em relação a essas duas variáveis, faltavam empregos e as reformas (a pretendida em 2017 e a aprovada em 2019), aumentavam exigências e diminuía os valores dos benefícios. É plenamente justificável a retenção dos pedidos em 2015 e a corrida no período seguinte.

Não é a primeira vez que esse fenômeno acontece. Durante a reforma da previdência da década de 1990 a corrida foi a mesma<sup>138</sup>. Nos dois últimos anos que antecederam a sua aprovação pelo Congresso, com a antecipação dos pedidos, o número de benefícios concedidos para as aposentadorias por tempo de contribuição foi de 319 mil, em 1996, e de 416 mil, em 1997. Depois, eles caíram para 297 mil, em 1998, ano da promulgação da EC nº 20, e 143 mil, um ano depois.

Também foi tema muito recorrente nos debates da reforma da previdência o volume de despesas associadas aos gastos com benefícios acidentários. Para o governo, trata-se de impropriedade ou ineficácia de instrumentos de perícia e de definição de afastamento dos trabalhadores. Várias medidas foram implementadas para modificar as regras e os procedimentos a serem adotados.

Mas, há uma omissão em todo esse debate, caracterizada pelo fato de as condições de trabalho em nosso país colocá-lo como um dos recordistas dos acidentes e agravos decorrentes do trabalho em todo o

137 Em substituição ao fator previdenciário, que subtrai uma parcela considerável do valor da aposentadoria por tempo de contribuição, foi criada a fórmula 85/95 progressiva.

138 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.

mundo. Pelos dados da OIT<sup>139</sup>, no Brasil ocorrem 7,4 mortes no trabalho para cada 100 mil trabalhadores por ano. Embora haja países onde essa estatística revele piores cenários, aqui, a situação é mais grave do que a encontrada em países como Alemanha (1,0); Chile (3,1); França (2,6); Itália (2,4); Reino Unido (0,8) ou EUA (5,3). E, há subnotificações. O contingente de servidores ocupados na fiscalização é muito baixo comparativamente a países com menor extensão territorial. No trabalho, a fiscalização é igualmente diminuta. Segundo a OIT, enquanto no Brasil há 0,3 fiscais do trabalho para cada 10 mil trabalhadores, no Chile há 0,6; França, 0,8; Alemanha, 1,4; Portugal 0,6; Japão, 0,5.

Ainda para o debate sobre benefícios, está em curso uma política de sonegação de direitos, que se realiza na formação das filas de benefícios. A Tabela 38 mostrou como essa fila de pessoas à espera de um benefício tem se acumulado. Somente considerando os processos aguardando manifestações do INSS, há mais de 45 dias, em junho de 2019, havia 270 mil processos nessa condição. Em dezembro, com 494 mil nessa mesma condição, esse número já havia dobrado. Em janeiro de 2020, essa conta já passava de um milhão de processos! Dobraram em um mês e eram 1.024 mil. Em dezembro de 2020, havia 1,2 milhão de processos aguardando manifestação do INSS, sendo que desses 750 mil há mais de 45 dias. Para os trabalhadores desempregados e sem outra opção que não a aposentadoria, esse tempo é interminável. Para esses trabalhadores, a fila da previdência é também a fila da fome.

Outro aspecto que influencia as contas da previdência, também negligenciadas nesse debate, é a diminuição da capacidade de arrecadar. Ao centrar todas as soluções para o problema de caixa no corte de despesas, o governo ignora a arrecadação.

Além da recuperação da economia, que gera mais e melhores empregos e renda para os trabalhadores, é preciso que se dê atenção especial para a recuperação dos créditos previdenciários. Em 2015, os dados revelados pelo governo no Fórum de Emprego e Previdência indicaram que somente a Previdência Social deixou de receber R\$ 26,4 bilhões. Na CPI da Previdência do Senado Federal, a ordem de grandeza desses dados foi confirmada por diversos expositores que chegaram a apontar que entre sonegação e inadimplência em 2015, somavam-se R\$ 30 bilhões.

Os valores da sonegação são apenas os já apurados em ação fiscal. E, portanto, podem ser muito maiores. Dados do Boletim de Pessoal, do Ministério do Planejamento (hoje Ministério da Economia) indicam que, em dezembro de 2016, havia em atividade 10.045 auditores-fiscais da RFB, aproximadamente mil e trezentos a menos do que em dezembro de 2012, quando esse número era de 11.350. Esse quadro de pessoal é muito inferior ao demandado pelo tamanho, diversidade e complexidade da economia nacional e mais ainda se considerarmos a extensão territorial do país.

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.

Esse problema foi também identificado por Auditoria do TCU<sup>140</sup>, que identificou deficiências na gestão entre os problemas que impactam o resultado da previdência e que resultam no crescimento da inadimplência: a inexistência de estudos atualizados sobre o nível de sonegação, o baixo nível de recuperação da dívida ativa previdenciária e deficiências de contabilização do RGPS.

139 Ilostat.org; com. Para cada país, os dados mais atuais.

140 PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL - Situação financeira, estrutura e gestão dos regimes federais. Brasília, 2017. Principais conclusões que resultaram no Acórdão 1295/2017 – TCU – Plenário

## 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. Entre elas estão a capacidade econômica, a forma de retribuição, a regularidade da renda do trabalho e particularidades do ambiente laboral. Nada mais justo que tenham requisitos de carência e forma de cálculo dos benefícios apropriados à sua situação.

O financiamento do subsistema rural enfrenta três grandes problemas: imunidade do segmento exportador, o mais produtivo e o de maior capacidade econômica; enorme sonegação da contribuição cobrada sobre a comercialização da produção rural; e grande informalidade das relações de trabalho e da agricultura familiar.

Mesmo para os demais agentes econômicos do campo, o modelo contributivo é pouco justo ao determinar a alíquota de contribuição previdenciária, calculada sobre a renda da comercialização da produção rural. A partir de 2018, foram determinadas duas alterações na contribuição sobre a comercialização. Para a grande empresa rural, a sua alíquota foi reduzida de 2,5% para 1,7%. Para os fazendeiros (PF), a alíquota foi equiparada ao que paga uma família que trabalha em regime de economia familiar, 1,2%.

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

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

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

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

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

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

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

A Tabela 54 apresenta os dados de receitas, despesas e renúncias do subsistema rural de previdência.

**TABELA 54**  
**EVOLUÇÃO DE RECEITAS, DESPESAS E RENÚNCIAS DO RGPS DO SUBSISTEMA RURAL**

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2010	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas	13.158	7.500	13.022	13.960	14.834	17.421	15.638	16.091
Previdenciárias	3.348	4.814	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600
CPMF	7.663							
Renúncias	2.147	2.685	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267	7.492
Despesas	27.384	56.089	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732
Saldo Encontrado	-14.226	-48.590	-85.019	-97.350	-105.207	-106.308	-114.429	-118.640
<b>Receitas, % PIB</b>	<b>0,61</b>	<b>0,19</b>	<b>0,22</b>	<b>0,22</b>	<b>0,23</b>	<b>0,25</b>	<b>0,21</b>	<b>0,22</b>
<b>Despesas, % do PIB</b>	<b>1,26</b>	<b>1,44</b>	<b>1,64</b>	<b>1,78</b>	<b>1,82</b>	<b>1,77</b>	<b>1,76</b>	<b>1,81</b>
<b>Saldo, % do PIB</b>	<b>-0,66</b>	<b>-1,25</b>	<b>-1,42</b>	<b>-1,55</b>	<b>-1,60</b>	<b>-1,52</b>	<b>-1,54</b>	<b>-1,59</b>

Nota: a CPMF foi extinta em 2007. Os valores arrecadados em 2008 referem-se a fatos geradores de 2007.

Fonte: Boletins de Resultado do Regime Geral de Previdência Social – Secretaria de Previdência.

Organização: ANFIP e Fundação ANFIP.

Um aspecto importante revelado pela Tabela 54 está relacionado ao fim da CPMF. Uma parcela dessa arrecadação, correspondente a 0,10 da alíquota de 0,38%, era constitucionalmente vinculada ao RGPS e convencionou-se associar essa arrecadação ao financiamento parcial do subsistema rural. A partir de 2007, com a extinção da CPMF, o RGPS perdeu essa fonte de financiamento. Para o subsistema rural ela correspondia ao dobro das contribuições específicas da área rural. E, como foi visto nos itens anteriores, nenhuma fonte substitutiva foi vinculada à Previdência Social para repor esses recursos.

Por vários motivos, a contribuição incidente sobre a comercialização da produção agrícola não é capaz de financiar os benefícios que surgem das relações de trabalho no campo.

Primeiro, porque a fragmentação e a dispersão dessas transações comerciais dificultam a fiscalização e o controle e facilitam a sonegação da contribuição previdenciária sobre a comercialização do produto rural. Segundo, porque o setor primário agrícola diminui a sua participação no PIB, pelo aumento do setor terciário, de comércio e de serviços. Terceiro, porque os segmentos rurais com maior capacidade contributiva não recolhem contribuição previdenciária sobre a produção exportada, nem têm essa contribuição deslocada para qualquer outro fato gerador como, por exemplo, o lucro.

Entender essas razões é fundamental para contestar propostas oportunistas que pretendem restringir os direitos previdenciários do trabalhador rural.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

**E**ste trabalho teve por norte enfrentar dois grandes desafios: acompanhar e analisar as ações da Seguridade Social em um ano difícil, em meio a uma recessão, com interrelacionadas e concomitantes crises sanitária e social; e aglutinar um amplo conjunto de informações e avaliações para ajudar na construção de pensamentos e de políticas públicas para superação dos problemas derivados da pandemia, especialmente nos campos da saúde, da assistência social e do trabalho.

Para o acompanhamento das ações da Seguridade e da respectiva execução orçamentária em 2020, a opção foi analisar em separado os encargos decorrentes da pandemia que receberam recursos do Regime Extraordinário Fiscal.

Essa metodologia permitiu acompanhar os processos de desfinanciamento e o de contenção de direitos e de despesas da Seguridade Social ao mesmo tempo que foram analisadas as alocações extraordinárias, especialmente na saúde (em relação à pandemia), na assistência social (com o Auxílio Emergencial) e no trabalho (benefícios de manutenção dos empregos).

A Lei Orçamentária de 2020, quando sancionada, refletiu um profundo desmonte do modelo de Seguridade Social, aquele conjunto de serviços e direitos da cidadania construído a partir do processo constituinte de 1988.

Esse desmonte promoveu a precarização dos diversos serviços de assistência social e à saúde e a diminuição do direito aos benefícios previdenciários, assistenciais e do seguro desemprego, ocasionados por desconstruções do marco legal e até pela simples desconsideração estatal dos direitos dos cidadãos, como no caso da enorme fila de espera de benefícios, dos múltiplos cancelamentos, que escondidos sob a alcunha de medidas administrativas, escondiam o propósito de cortar despesas.

Esse processo de desmonte está sustentado em três pontos.

Uma regra de teto de gastos que é única no mundo. Construída para divorciar o gasto público de princípios básicos como o equilíbrio entre a demanda exigida pelas necessidades e pela sociedade, titular do poder e da cidadania, e as possibilidades pelo seu atendimento, ditadas pelas receitas públicas (capacidade de financiamento estatal) ou pelo crescimento econômico (capacidade econômica). O teto de gastos da EC 95, vinculado ao passado (limita os gastos de um exercício ao realizado acrescido da inflação), é insensível a necessidades e possibilidades da ação governamental. Somente atende aos interesses do mercado financeiro.



Se antes da pandemia, o teto manteria o país na armadilha da estagnação, das desigualdades sociais e dos desequilíbrios regionais; muito mais agora. As condições econômicas e sociais se deterioraram e as demandas pela ação estatal cresceram, seja para impulsionar a recuperação da economia, das empresas e do emprego, seja para enfrentar a iminente crise social que a pandemia desnudou, relacionada ao longo período de baixo crescimento econômico, à precarização do trabalho e aos efeitos nocivos da reforma trabalhista e do sistemático subfinanciamento de serviços públicos e de despesas em infraestrutura.

Há em curso a desconstrução do modelo de financiamento dos gastos sociais. Desde 1988, vinculações de receitas, fontes próprias e fundos públicos e de uso exclusivo para esses gastos deram suporte à construção de importante conjunto de serviços e direitos sociais. Nos últimos anos, desproporcionais concessões de renúncias e benefícios tributários, processos lenientes de cobranças tributárias e favorecimento a sonegadores e fraudadores impedem o autofinanciamento de ações, serviços e pagamento de benefícios sociais.

Negado o autofinanciamento através das contribuições sociais, revigoram-se os discursos sobre o tamanho dos gastos, sobre a necessidade de reduzir direitos e a oportunidade de privatização dos serviços. Simultaneamente, mudanças no equilíbrio da federação abandonam ideias de descentralização de recursos da União, para estados e municípios, o que poderia criar bases federativas mais equilibradas. Todo esse conjunto desconstrói o Orçamento da Seguridade e diminui o espaço de direitos e serviços públicos nos orçamentos, sob as máximas de Desvincular, Desobrigar e Desindexar, para reduzir o tamanho dos gastos públicos com a cidadania e disponibilizar fatias crescentes de recursos públicos para os gastos financeiros e para reduzir diminuir os impostos pagos pelos detentores do grande capital.

Esses pontos se somam a determinações políticas que buscam negar o papel do Estado na solução dos diversos conflitos causados por um modelo econômico que produz mais desigualdades do que bens e serviços; que atende a interesses mais imediatistas do que estratégicos; que raras vezes valorizou a construção de uma sociedade mais justa ou apoiou um projeto de desenvolvimento para o país. Seguindo nessa direção política, o Estado não cumpriria o papel constitucional de direcionar os agentes econômicos privados, de fiscalizar e normatizar a atividade econômica e de corrigir as assimetrias, distorções e as desigualdades geradas pelo modelo. Para esses senhores, o Estado não tem papel a desempenhar para a retomada do crescimento econômico, senão o de se afastar do processo. Partem da crença de que o mercado é autossuficiente e o instrumento mais eficaz para organizar a produção e distribuição dos rendimentos. Se as expectativas para o PIB de 2020, com queda de pelo menos 5%, e para 2021 e 2022, de pequenos crescimentos, se confirmarem, somente ao final de 2022, o país recupera o PIB de 2019, que em termos reais, foi inferior ao de 2014. Se esse cenário pode significar uma redução do suplício das empresas, manterá a ocupação e o emprego em níveis muito baixos, com grandes prejuízos à renda das famílias e à cidadania.

Esses três pontos formam um novo tripé das políticas de austeridade. E os seus efeitos na Seguridade Social ao longo dos últimos anos foram: as medidas para desfinanciar e precarizar ainda mais os serviços de saúde pública; a desconstrução do Sistema Único de Assistência Social e de suas políticas de construção de cidadania; a desregulamentação dos direitos a benefícios previdenciários, assistenciais e trabalhistas; e a negativa pura e simples de direitos ocultada por ajustes de cunho administrativo.

E, o teto de gastos tem uma importância capital desse conjunto de pontos: assegura que efetivamente não haverá recursos para as diversas políticas públicas e para os direitos; impõe a redução dos direitos e a privatização de serviços e do patrimônio público como únicas saídas; impede a busca de alternativas para que o Estado possa agir para a recuperação da economia, a redução de desigualdades sociais e regionais e mesmo para o atendimento das diversas demandas sociais.

Seguindo o roteiro que avalia em separado das contas da Seguridade em 2020 as programações e as despesas relativas à pandemia financiadas pelo Regime Extraordinário Fiscal, a apresentação dos dados ao longo da publicação permite algumas considerações importantes.

A primeira está associada ao fato mais significativo de 2020: a pandemia, com as grandes dificuldades enfrentadas ao longo do ano. O Congresso Nacional, com o decreto de calamidade pública (DL nº 6, de 2020) e com a EC do Regime Extraordinário Fiscal (EC nº 106), permitiu ao governo a realização de inúmeras despesas, um orçamento ilimitado, livre das múltiplas amarras do teto de gastos (EC nº 95, de 2017), da Regra de Ouro (CF, art. 167, III), e das metas do resultado fiscal (LC nº 101, de 2000) e da LDO 2020 (Lei nº 13.957, de 2019). Como mostrou a Tabela 1, foram R\$ 604 bilhões autorizados para um amplo conjunto de ações, entre elas, criação de benefícios, ampliação de serviços, financiamentos e créditos subsidiados, apoio a estados e municípios.

Nem todos os recursos foram aplicados. Nas diversas programações, R\$ 64 bilhões sequer foram empenhados. Os maiores volumes desses recursos retidos no Tesouro estão associados a duas áreas muito sensíveis na pandemia.

## A SAÚDE NA PANDEMIA

Na Saúde, onde o SUS passou por dificuldades como filas e falta de insumos e equipamentos, um terço (R\$ 22 bilhões) dos recursos disponibilizados simplesmente mofou nas contas do Ministério da Saúde. Na Assistência Social, para os benefícios emergenciais, outros R\$ 27 bilhões ficaram retidos. A não aplicação desses recursos prejudicou o combate à pandemia.

O Brasil, com um sistema único de saúde pública, consolidado e presente nos mais de 5,5 mil municípios, deveria ter se saído melhor na pandemia. Havia estrutura, profissionais competentes e ultradedicados e recursos financeiros disponíveis, um conjunto praticamente incomparável em relação aos demais países.

Para enfrentar a pandemia sanitária não faltou apenas aplicar os recursos disponibilizados. Faltaram políticas mais eficazes em relação à doença e a sua gravidade. No primeiro semestre de 2021, como mostrado na Tabela 4, morreram de Covid-19, 66% de brasileiros a mais do que em 2020, um resultado desconcertante para quem previa em outubro que a pandemia havia acabado.

Organizar um sistema de saúde em um país continental, federativo, marcado por históricos desequilíbrios regionais e sociais não é uma tarefa fácil. Apresentar soluções para os problemas em meio a uma pandemia, que exige respostas rápidas e certas, é ainda mais difícil. O dilema vivido pelo Brasil na pandemia não chegou a esse ponto. O governo central não coordenou devidamente as políticas na busca de soluções para os problemas. Apesar da publicação da Portaria nº 188, de 2020, do Ministério da Saúde, declarando Emergência em Saúde Pública, faltou conhecimento histórico. Os estudos que analisaram a gripe espanhola nos EUA<sup>141</sup> indicam que aquela pandemia foi mal enfrentada e dela decorreram mais mortes à época devido ao momento tardio de adoção das medidas não farmacológicas, proporcionando lentidão na recuperação da economia. A desestruturação do parque produtivo e da força de trabalho foi enorme.

141 O texto de Lucas Araújo, publicado pelo portal da Indústria (sistema S) permite acesso a vários desses estudos (<https://tinyurl.com/yg9bch8p>)

## OS BENEFÍCIOS ÀS PESSOAS DURANTE A PANDEMIA

Muito provavelmente, a mesma matriz de ideias e conceitos que promoveu o descompasso entre a ação governamental em relação à saúde e a realidade, também agiu para desconstruir soluções que, fornecendo benefícios assistenciais, teriam proporcionado renda às famílias para enfrentar a perda do emprego e de ocupações e, ao mesmo tempo, adotarem medidas de afastamento nos momentos mais críticos da pandemia.

O benefício foi instituído tardiamente, sendo prematuramente reduzido em termos de valores e público alvo, como mostrado na Tabela 3.

O Gráfico 1 mostra o desempenho da economia em função do benefício emergencial. Mas, nem esse resultado altamente positivo (a relação direta entre os valores entregues às famílias para que suprissem a perda da renda do trabalho e o resultado do setor de comércio varejista ampliado) serviu de motivação para o governo manter esse benefício.

Esse conjunto de considerações não representa, sob qualquer ângulo de análise, que há uma crítica aos vultuosos valores despendidos nas áreas de saúde e em benefícios assistenciais durante o ano de 2020. Pelo contrário, é preciso reafirmar que os resultados poderiam ter sido melhores se ao final do ano não tivessem sido simplesmente guardados R\$ 22 bilhões na Saúde e outros R\$ 27 bilhões em programações relativas a benefícios assistenciais emergenciais ao longo do ano.

Resultado da perda dos empregos e das ocupações e com o benefício emergencial reduzido, o Brasil voltou ao mapa da fome. Os dados do relatório da FioCruz (Rede Penssan) relativos a dezembro de 2020 mostram que, em números absolutos, 116,8 milhões de brasileiros não tinham acesso pleno e permanente a alimentos. (Vide Gráfico 12). Desses, 43,4 milhões (20,5% da população) não contavam com alimentos em quantidade suficiente (insegurança alimentar moderada ou grave) e 19,1 milhões (9% da população) estavam passando fome (insegurança alimentar grave).

## O EMPREGO E AS OCUPAÇÕES NA PANDEMIA

Os empregos e as ocupações desabaram durante a pandemia. A precarização do mercado de trabalho determinou esse resultado. A massa de rendimentos dos trabalhadores ocupados caiu de R\$ 132,9 bilhões em 2019 para R\$ 122,5 bilhões (-7,8%), como mostrado na Tabela 29.

A medida adotada pelo governo para proteção do emprego (MP 936, de 2020) foi tímida e apenas protegia os empregos formais, ignorando os demais contratos de prestação de serviços. Com a pejotização do mercado de trabalho impulsionado pela reforma trabalhista, o que imperou foi a completa falta de renda para as pessoas.

A partir de setembro a curva de redução da população ocupada<sup>142</sup> se inverteu. E cresceu até dezembro. Depois voltou a cair. A recuperação foi muito tímida. Com os dados de abril de 2021, o total de trabalhadores ocupados era de 85,9 milhões, um valor bem inferior aos 92,4 milhões que havia em abril de 2019, portanto, 6,5 milhões a menos. Todas as mensagens governamentais apontam para a recuperação do ambiente pré-crise, com a reversão de todas as perdas. Para o trabalho, nada mais falso. Em relação aos trabalhadores com carteira assinada, no setor privado, em abril de 2021, havia 29,6 milhões. Há dois anos, o número era de 33,1 milhões – 3,5 milhões a mais.

142 Dados da PNAD Contínua

O Gráfico 5 mostra que, para o trabalho, a recuperação se estabilizou muito abaixo dos níveis pré-crise no quantitativo de pessoas ocupadas e na taxa de ocupação em relação à população em idade ativa. Em abril de 2021, esse percentual era de 48,5%, em abril de 2019 estava acima de 54% (e em dezembro de 2019, acima de 55%).

## A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A PANDEMIA

A previdência social e os seus segurados foram prejudicados durante a pandemia. A receita caiu bastante em função da queda dos empregos, das medidas de postergação do prazo de pagamentos das contribuições e, naturalmente das dificuldades econômicas que levaram muitas empresas a fechar ou se tornarem inadimplentes. A queda da arrecadação foi de R\$ 5,1 bilhões em relação a 2019. No subsetor urbano, que guarda relação quase direta com o emprego, foi de R\$ 5,5 bilhões.

Para os segurados, os problemas relacionados à fila de espera dos benefícios remanescem e se intensificam, como mostrado na Tabela 38. Ao final de 2020, havia 753 mil processos há mais de 45 dias aguardando manifestação do INSS. Ao final de 2019, era de 494 mil. Há os efeitos da pandemia que dificultaram os atendimentos, mas há outros elementos que compõem esse resultado. Um importante deles foi a redução do quadro de servidores ativos. Em 2018, essas despesas foram de R\$ 5,2 bilhões e em 2019, R\$ 3,6 bilhões. Em 2020, caíram para R\$ 2,9 bilhões. Não há ganho de produtividade que consiga superar essa drástica redução. Ao não renovar o quadro, que se aposentou especialmente em função da reforma da previdência, o governo prioriza contratação de terceirizados, reduz as despesas de pessoal e ainda as despesas com benefícios, que não são concedidos. Para isso desconsidera as dificuldades dos segurados que em acidentes, invalidez, ou por idade precisam se aposentar. Em um ano em que se perde o emprego e as perspectivas de substituí-lo, a morosidade ou negativa na concessão da aposentadoria significa, em um primeiro momento, a supressão da renda das famílias.

Ao longo do ano foram concedidos 327 mil novos benefícios de aposentadoria por tempo de contribuição. Em 2019, o quantitativo foi bem superior, 421 mil desses benefícios. Além da fila, pesaram nessa redução as novas regras mais exigentes para a concessão desse benefício, que passaram a incorporar, mesmo na transição, algumas exigências de idade mínima, que integram o novo conjunto de requisitos para essas aposentadorias.

Talvez o número mais expressivo para retratar a contenção na emissão de benefícios seja a comparação entre o total de benefícios concedidos em 2019 (1,46 milhão) e, em 2020, 1,29 milhão. Essa queda, em um ano de pandemia, com aumento de afastamentos e falecimentos e as respectivas novas pensões, é realmente surpreendente.

Outro dado que começa a refletir as novas regras para a concessão de benefícios é a queda do valor médio das aposentadorias por tempo de contribuição ocorrida em 2020. Em valores nominais ficaram ligeiramente menores, R\$ 2.386 em 2019 e R\$ 2.332 em 2020. A redução real foi equivalente à inflação do exercício, 4,5%. Essa queda deve aumentar com o fim das regras de transição e com a entrada em vigor do conjunto das exigências e das novas regras de cálculo que passaram a considerar o conjunto da remuneração da vida laboral do segurado, somente sendo integral essa média com 40 anos de contribuição.

## É PRECISO CONSTRUIR UM MODELO MAIS HUMANO, MAIS REALISTA COM A DETERIORAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO E DE RENDA.

É preciso reverter o crescimento da pobreza e a volta da fome. Com menos empregos e com ocupações mais precárias, sem benefícios assistenciais à altura das necessidades, o Brasil retrocedeu. Em 2003, um ano antes do início do Bolsa Família, o IPEA<sup>143</sup>, estimava que a população abaixo da linha de pobreza era de 12% da população. Em 2008, esse percentual havia caído para 4,8%. Quando o país iniciou o melhor triênio do emprego, no auge do processo de valorização do salário mínimo, em 2012, esse indicador tinha caído ainda mais, para 3,5%. Entre 2003 e 2008, a pobreza havia se reduzido de 26,1% para 14,1%.

Esses resultados positivos foram construídos pela ação combinada de benefícios assistenciais e melhorias significativas na qualidade do emprego e das ocupações, política de valorização do salário mínimo e uma maior renda do trabalho.

## O QUE O BRASIL ESTÁ CONSTRUINDO EM 2021 CAMINHA NA DIREÇÃO CONTRÁRIA.

Na MP 1.061, de 2021, que criou o Auxílio Brasil e extinguiu o Bolsa Família, o governo demonstrou o que idealiza para o futuro dos benefícios assistenciais. A redação do parágrafo único do art. 20, dessa MP determina que: *Parágrafo único. O Poder Executivo federal deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros (...) com as dotações orçamentárias disponíveis.*

A definição de beneficiários, salvo critérios que ferem a impessoalidade, são determinados de forma objetiva, mediante critérios que respondem a carência e às exigências correspondentes aos direitos, em profunda sintonia com o pacto constitucional ou modelo de sociedade que se pretende construir.

Somente para ficarmos no campo da Seguridade Social, são definições legais, resultantes do nosso contrato social, que o Estado deve tratar uma pessoa com câncer, viabilizar a vida com transplantes, disponibilizar vacinas para todos, assegurar dignidade para pobres e miseráveis, conceder renda a quem perde a capacidade laboral e aos que se veem privados da fonte de renda por desemprego, entre outras obrigações.

Existem dispositivos constitucionais que exigem a suficiente dotação orçamentária para a realização das despesas. Para todas as despesas obrigatórias (inclusive de benefícios criados por lei), a lei orçamentária anual deve consignar valores suficientes para a concretude do direito. Sequer é possível ao Congresso Nacional emendar e reduzir essas programações, salvo erros e omissões. Pelo mesmo motivo, até mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal, para garantir o direito a esses benefícios, inadmite contingenciamentos para essas dotações.

Para que essa situação se cumpra, os parâmetros de necessidade (critérios para acesso aos benefícios) são criados pela lei. A legislação da LOAS definiu como parâmetro básico para idosos e pessoas com deficiência a renda familiar de um quarto do salário mínimo. O STF entendeu que esse parâmetro poderia ser mitigado quando as pessoas demonstrassem que essa renda não estava, no caso específico, respeitando o ditame constitucional, porque mesmo estando acima da renda limite para acesso, precisavam dos benefícios, em respeito às múltiplas subjetividades das acepções de necessidade.

143 Com dados da PNAD-IBGE. Esses dados podem ser acessados nos relatórios de acompanhamento dos objetivos do milênio, publicados pelo IPEA em 2010 e 2014.

Em 2021, o Congresso aprovou a Lei nº 14.176 incorporando essas variáveis para acesso aos benefícios, determinando critérios complementares de elegibilidade que ponderam a dependência de familiares e de outros serviços em adição ao critério de renda.

A legislação do Bolsa Família determinou critérios de renda que são parametrizados pelos conceitos per capita de pobreza e de pobreza absoluta de cada família, acrescidos de condicionantes e de variáveis relativas à existência de crianças, adolescentes, jovens, mulheres grávidas ou lactantes, complementada com um benefício variável para que nenhuma família tenha que conviver com a pobreza absoluta. São critérios legais, que determinam direitos e obrigam ao governo o respectivo pagamento.

O que nunca se viu foi determinar a necessidade pelo critério orçamentário. Cabe ao orçamento público respeitar os direitos, que oponíveis ao Estado, precisam ser suportados pelo Orçamento. Não é por outra razão que as contribuições sociais, em oposição aos impostos, têm uma anterioridade apenas de noventa dias, para que o governo possa agir para disponibilizar dotações orçamentárias e recursos financeiros para viabilizar todos os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social.

Em perfeita sintonia com esse novíssimo entendimento que o governo tem para os direitos e os serviços da assistência social, a MP nem estabelece o valor dos diversos benefícios previstos, nem as linhas de corte de renda que determinam o acesso a eles. Ninguém sabe quem tem direito. Ninguém conhece o direito que tem. Predomina a máxima de Desobrigação do Estado, um dos pilares do DDD: desobrigar, desindexar, desvincular. O governo quer também agora mais um D de Desinformar sobre o direito, para que ninguém o exija.

No texto, há uma previsão hipotética de direitos, mas nenhuma regra de enquadramento para que possa haver reivindicação. O texto ainda determina a revogação da legislação do Bolsa Família em 90 dias da edição da MP, independentemente da sua conversão em lei, que pode ocorrer em data posterior (a MP pode ser prorrogada e ter uma vigência de 120 dias). Ocorrendo a extinção do Bolsa Família, no prazo determinado pela MP, e na perda de eficácia da MP, pelo decurso de prazo, ou mesmo convertida em um projeto de lei de conversão, com novos regramentos, haverá um vácuo para esses beneficiários.

## A PANDEMIA EM 2020 DEMONSTROU A GRANDEZA DA SEGURIDADE SOCIAL.

O SUS, com sua rede descentralizada e espalhada por todo o território nacional, foi capaz de sustentar bons níveis de atenção básica e hospitalar. Poderia ter tido mais estrutura, não fossem as políticas de austeridade que desfinanciaram o setor nos últimos anos e até mesmo durante a pandemia.

Também a Assistência Social, com a experiência do Cadastro Único e a capilaridade da rede pagadora do Bolsa Família, permitiu um grande acesso ao benefício emergencial. Houvesse o governo sido mais ágil e mais eficaz na atualização dos cadastros e na liberação dos recursos, o sofrimento das famílias que ficaram mais dois meses sem renda e sem o socorro dos benefícios teria sido menor.

Nessas condições, a defesa da Seguridade Social, dos direitos sociais e dos avanços socioeconômicos passou a ter uma importância fundamental para a cidadania. E, garantir o financiamento desse modelo ganhou relevância.

É preciso revigorar as campanhas em defesa da Seguridade Social e do seu Orçamento, das suas ações, de seus benefícios; romper com os limites do teto de gastos, ampliar a Saúde, e implantar um

maior benefício de renda mínima, capaz de garantir a renda e a cidadania, enquanto não se reestruturam as empresas e o mercado de trabalho, visto que os problemas da pandemia devem permanecer em 2021.

É preciso inverter a supremacia das políticas de ajuste e implementar projetos para que o país possa avançar nos campos econômicos e sociais, aprofundar as medidas de diminuição das desigualdades sociais e regionais, e reencontrar os rumos do crescimento econômico.

Retirar o país das crises econômica e social não será fácil. Trata-se de uma agenda que não se efetiva sem um bom projeto e muito menos sob as regras do teto de gastos. A agenda que o país deseja é a de mais e melhores empregos, de incorporar tecnologia para aumentar a produtividade do trabalho, defender a indústria, a sua produção e os seus empregos. As medidas que o país precisa adotar nessa direção não passam pela diminuição dos salários, precarização das relações de trabalho ou redução de direitos.

A ANFIP vislumbra um país socialmente mais justo e economicamente mais desenvolvido pugnando pela construção de um país melhor, com redução de desigualdades sociais e regionais; privilegiando a produção, o trabalho e a sua renda e combatendo 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.



# ANEXO DE DADOS



## ANEXO I – RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

RECEITAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>1. Receita de contribuições sociais</b>	<b>277.045</b>	<b>299.387</b>	<b>340.548</b>	<b>362.411</b>	<b>378.565</b>	<b>441.327</b>	<b>509.274</b>	<b>587.648</b>	<b>648.406</b>	<b>683.762</b>	<b>675.951</b>	<b>685.699</b>	<b>753.661</b>	<b>792.241</b>	<b>801.983</b>	<b>774.513</b>
Receita Previdenciária <sup>(1)</sup>	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	288.116	327.180	364.452	354.833	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772
Arrecadação Previdenciária	108.434	123.520	140.512	163.355	182.009	211.968	245.892	288.835	317.163	350.978	352.553	358.137	374.785	391.182	413.331	404.772
Urbana	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	277.072	311.007	344.307	345.471	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173
Rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600
Compensações não repassadas <sup>(2)</sup>								5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd
Cofins	89.597	90.751	101.835	121.407	118.195	140.023	160.089	187.005	201.615	197.931	202.059	204.679	235.759	251.466	238.696	221.964
CSLL	26.232	27.392	33.644	42.960	44.012	45.754	57.777	59.158	63.520	64.065	60.020	68.143	75.651	78.549	82.018	79.320
PIS/Pasep	22.083	24.193	26.283	31.635	31.851	40.433	42.102	49.604	52.035	52.544	53.615	50.140	62.561	66.125	64.752	62.594
CPMF	29.120	31.996	36.382	1.004												
Outras contribuições <sup>(3)</sup>	1.578	1.534	1.891	2.049	2.498	3.148	3.414	3.765	4.056	4.770	5.423	4.600	4.905	4.919	3.185	5.863
<b>2. Receitas de entidades da Seguridade</b>	<b>11.220</b>	<b>11.351</b>	<b>12.229</b>	<b>13.354</b>	<b>13.941</b>	<b>14.607</b>	<b>16.578</b>	<b>19.865</b>	<b>15.419</b>	<b>19.050</b>	<b>63.174</b>	<b>31.366</b>	<b>24.904</b>	<b>26.643</b>	<b>24.551</b>	<b>19.201</b>
Recursos Próprios da Assistência Social	97	110	64	161	217	374	163	173	340	327	220	231	222	159	223	222
Recursos Próprios da Previdência Social	268	300	382	467	103	68	362	360	1.324	341	502	1.202	1.615	3.301	1.784	2.052
Recursos Próprios do MS	983	1.460	2.035	2.588	2.803	2.990	3.599	3.720	4.110	4.710	4.335	4.315	3.805	3.240	2.444	1.218
Recursos Próprios do FAT	9.507	9.093	9.332	9.708	10.367	10.649	11.829	15.006	8.919	12.896	57.067	24.421	18.223	18.672	18.473	14.088
Recursos Próprios dos HU	106	124	117	106	66	80	104	116	192	220	301	147	106	179	214	179
Parcela dos Royalties para a Saúde																
Recursos próprios da Seguridade					0	-1	1	-10	14	2	79	86	130	63	76	69
Taxas, multas e juros da Fiscalização	260	265	300	324	385	447	521	500	520	553	670	953	773	937	998	831
da Previdência Complementar	0	-0	0	0	0	25	41	43	47	49	53	39	41	48	47	50
da Vigilância Sanitária e da Saúde Complementar	260	265	300	324	385	422	481	457	473	504	617	914	732	890	951	781
<b>3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU <sup>(4)</sup></b>	<b>1.052</b>	<b>1.221</b>	<b>1.766</b>	<b>1.456</b>	<b>1.307</b>	<b>1.535</b>	<b>1.662</b>	<b>1.774</b>	<b>1.782</b>	<b>1.835</b>	<b>2.226</b>	<b>1.976</b>	<b>2.047</b>	<b>2.029</b>	<b>2.247</b>	<b>2.102</b>
Receitas da Seguridade Social	289.317	311.959	354.543	377.221	393.813	457.468	527.514	609.287	665.607	704.648	741.352	719.040	780.611	820.913	828.780	795.816
<b>Regime fiscal especial Covid (EC 106)</b>																<b>382.172</b>

## ANEXO II - DESPESAS E OS SALDOS DA SEGURIDADE SOCIAL

DESPESAS REALIZADAS	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Benefícios Previdenciários <sup>(1)</sup>	146.010	165.585	185.294	199.562	224.876	254.859	281.438	316.589	357.003	394.201	436.087	507.871	557.235	586.379	626.510	663.904
Previdenciários urbanos	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047
Previdenciários rurais	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732
Compensação previdenciária <sup>(5)</sup>					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126
2. Benefícios assistenciais <sup>(6)</sup>	9.335	11.571	13.468	15.641	18.712	22.234	25.116	30.324	33.869	37.598	41.798	47.970	53.148	55.161	58.656	61.643
Assistenciais Idosos - LOAS e RMV	4.067	5.145	6.133	7.195	8.675	10.365	11.537	14.318	15.916	17.715	18.460	21.040	23.145	23.944	25.505	27.056
Assistenciais Deficientes - LOAS e RMV	5.268	6.426	7.335	8.446	10.037	11.869	13.579	16.006	17.953	19.882	23.338	26.930	30.003	31.216	33.150	34.587
3. Bolsa família e outras transferências	6.769	7.801	8.943	10.605	11.877	13.493	16.767	20.543	24.004	26.162	26.921	27.492	27.784	29.426	32.615	18.884
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	1.052	1.221	1.766	1.456	1.307	1.535	1.662	1.774	1.782	1.835	2.226	1.976	2.047	2.029	2.247	2.102
5. Saúde: despesas do MS <sup>(7)</sup>	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	125.093	122.843
6. Assistência social: despesas do MDS <sup>(7)</sup>	1.716	2.183	2.301	2.599	2.745	3.992	4.031	5.657	6.225	7.015	5.388	5.318	4.934	5.739	5.888	4.416
7. Previdência social: despesas do MPS <sup>(7)</sup>	3.404	4.088	4.326	4.291	5.692	5.759	5.995	6.392	6.565	6.952	7.306	7.702	7.382	7.072	6.005	4.733
8. Outras ações da seguridade social	2.454	2.898	4.481	3.922	7.244	7.584	7.875	10.410	11.972	10.965	11.655	12.009	13.617	14.622	14.511	15.856
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	54.912	59.338
10. Outras ações do FAT	543	677	680	722	607	551	565	541	505	522	506	551	561	542	468	378
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>217.179</b>	<b>250.975</b>	<b>284.339</b>	<b>308.934</b>	<b>357.525</b>	<b>400.404</b>	<b>448.735</b>	<b>511.077</b>	<b>572.661</b>	<b>630.026</b>	<b>680.905</b>	<b>773.710</b>	<b>837.310</b>	<b>874.291</b>	<b>926.904</b>	<b>954.098</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>72.139</b>	<b>60.984</b>	<b>70.204</b>	<b>68.287</b>	<b>36.288</b>	<b>57.064</b>	<b>78.779</b>	<b>98.210</b>	<b>92.945</b>	<b>74.622</b>	<b>60.447</b>	<b>-54.670</b>	<b>-56.698</b>	<b>-53.378</b>	<b>-98.124</b>	<b>-158.283</b>
<b>Resultado da Seguridade Social, média de 2005 a 2020</b>	<b>21.801</b>															
Benefícios emergenciais																295.233
Emergência em saúde pública																41.777
Benefícios manutenção emprego																41.547
Despesas emergenciais de previdência social																19
Emergência em saúde pública (HU)																313
Ações emergenciais de assistência social																3.283
<b>Despesas do Regime extraordinário fiscal</b>																<b>382.172</b>

## ANEXO III - RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL E A PARCELA DESVINCULADA PELA DRU

valores constantes (IPCA-dez/2020), R\$ milhões

Classificação	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Soma de contribuições sociais</b>	<b>613.847</b>	<b>649.539</b>	<b>714.353</b>	<b>718.292</b>	<b>714.075</b>	<b>792.707</b>	<b>57.619</b>	<b>94.340</b>	<b>57.347</b>	<b>946.050</b>	<b>72.705</b>	<b>820.147</b>	<b>865.854</b>	<b>878.472</b>	<b>857.290</b>	<b>800.233</b>
Contrib previdenciária RGPS	243.557	266.498	292.117	321.511	341.659	378.586	411.891	438.277	459.697	475.148	452.214	425.641	430.568	433.482	441.480	417.981
Contrib não repassada (desoneração folha)	-	-	-	-	-	-	-	7.152	13.567	18.250	3.089	nd	nd	nd	nd	nd
Soma contribuição previdenciária RGPS	243.557	266.498	292.117	321.511	341.659	378.586	411.891	445.429	473.265	493.398	455.303	425.641	430.568	433.482	441.480	417.981
COFINS	194.752	197.539	214.934	240.341	223.358	252.616	270.158	278.766	303.603	280.170	262.382	243.536	270.751	278.862	255.190	229.327
CPMF	65.249	69.397	76.060	2.238	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CSLL	58.186	60.556	71.833	88.054	84.796	83.090	99.185	90.280	96.456	91.676	78.717	81.362	87.050	87.331	87.923	82.179
PLS/Pasep	48.561	52.245	55.478	62.124	59.583	72.793	70.665	73.881	77.954	74.093	69.318	64.144	71.858	73.349	69.240	64.686
Conc. Prognósticos	3.542	3.304	3.931	4.024	4.680	5.622	5.720	5.983	6.070	6.714	6.984	5.463	5.627	5.450	3.456	6.059
<b>Soma de Recursos Próprios da Seguridade</b>	<b>25.240</b>	<b>24.498</b>	<b>25.439</b>	<b>26.353</b>	<b>26.220</b>	<b>26.200</b>	<b>27.899</b>	<b>31.694</b>	<b>23.171</b>	<b>26.985</b>	<b>81.836</b>	<b>37.627</b>	<b>28.662</b>	<b>29.568</b>	<b>26.310</b>	<b>19.918</b>
Recursos Próprios do FAT	21.390	19.631	19.407	19.162	19.503	19.116	19.938	23.953	13.466	18.297	73.928	29.361	20.994	20.729	19.816	14.639
Recursos Próprios do MDS	218	236	134	318	409	672	272	275	512	462	282	273	254	176	238	231
Recursos Próprios da Previdência Social	599	645	795	918	193	122	600	575	1.941	479	646	1.425	1.850	3.665	1.911	2.118
Recursos Próprios do MS	2.214	3.149	4.239	5.109	5.270	5.352	6.040	5.929	6.168	6.655	5.633	5.145	4.372	3.594	2.611	1.257
Recursos Próprios Seguridade	-	-	-	-	0	-2	2	-16	22	4	102	101	149	70	81	72
Royalties Saúde	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13	34	99	362	559
Serviços hospitalares dos HU	238	267	243	209	124	143	174	184	286	310	388	175	122	199	227	185
Taxas, juros e multas da Fiscalização da Previdência Complementar	0	-0	0	0	0	45	69	68	71	70	69	47	48	53	50	52
Taxas, juros e multas da Fiscalização do MS	582	570	622	636	721	752	804	725	706	708	789	1.086	840	984	1.014	807
<b>Total de receitas da Seguridade Social</b>	<b>639.088</b>	<b>674.037</b>	<b>739.792</b>	<b>744.645</b>	<b>740.296</b>	<b>818.908</b>	<b>885.518</b>	<b>926.034</b>	<b>80.518</b>	<b>973.035</b>	<b>954.540</b>	<b>857.773</b>	<b>894.517</b>	<b>08.040</b>	<b>883.600</b>	<b>20.151</b>
<b>DRU em valores constantes</b>	<b>74.058</b>	<b>76.608</b>	<b>84.447</b>	<b>79.356</b>	<b>74.483</b>	<b>82.824</b>	<b>89.146</b>	<b>89.782</b>	<b>96.817</b>	<b>90.530</b>	<b>83.480</b>	<b>118.692</b>	<b>130.852</b>	<b>133.808</b>	<b>125.063</b>	<b>258</b>

## ANEXO IV – RECEITAS, DESPESAS E SALDO DO RGPS

	Valores correntes, R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Receitas</b>	128.887	143.439	164.129	179.177	199.025	229.906	266.325	309.884	349.648	386.826	393.841	401.253	418.826	441.820	467.891	462.794
Receitas do subsetor urbano, com renúncias	117.875	129.425	147.985	171.363	191.903	222.407	257.682	300.238	339.008	375.518	380.819	387.293	403.992	424.199	452.253	446.703
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	404.960	396.173
Arrecadação líquida total do subsistema urbano I = (a+b+c)	105.086	119.715	136.167	158.383	177.445	207.154	240.536	271.792	300.990	330.833	343.191	350.217	365.485	381.262	404.960	396.173
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	332.822	351.584	367.727	394.736	386.504
Compensações previdenciárias (b)					1	1	2	13	3	6	42	1	0	0	29	262
Compensação pela Desoneração da folha (c)							1.790	1.790	9.020	18.052	25.407	17.593	13.901	13.535	10.195	9.407
Compensação pela Desoneração da folha não repassada (d)							5.281	5.281	10.017	13.474	2.281	nd	nd	nd	nd	nd
Renúncias fiscais, exceto desoneração da folha	12.789	9.710	11.818	12.980	14.458	15.253	17.146	23.166	28.000	31.210	35.347	37.076	38.507	42.937	47.293	50.530
Simples		5.110	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.282	24.181	26.374	29.419	31.449
Filantropias		4.314	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	11.170	11.562	12.008	12.687	12.054	12.886
Microempreendedor individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	2.362	2.523
Outros		286	528	31	32	75	100	125	227	256	278	556	258	1.315	3.459	3.673
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	17.421	15.638	16.091
Arrecadação líquida rural	3.348	3.805	4.345	4.973	4.564	4.814	5.356	5.763	6.156	6.670	7.081	7.920	9.300	9.920	8.372	8.600
CPMF	7.663	8.420	9.574	264												
Renúncias fiscais	0	1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267	7.492
Exportação da produção rural		1.789	2.225	2.578	2.557	2.685	2.641	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	5.534	7.500	7.267	7.492
Funrural																

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

	Valores correntes, R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Despesas</b>	<b>146.010</b>	<b>165.585</b>	<b>185.294</b>	<b>199.562</b>	<b>224.876</b>	<b>254.859</b>	<b>281.438</b>	<b>316.589</b>	<b>357.003</b>	<b>394.201</b>	<b>436.087</b>	<b>507.871</b>	<b>557.235</b>	<b>586.379</b>	<b>626.510</b>	<b>663.904</b>
Despesas do Subsetor urbano	118.626	133.216	148.611	159.652	174.805	197.444	218.616	243.954	274.652	303.541	336.293	394.222	434.887	459.726	493.083	526.047
Benefício previdenciário urbano	118.626	133.216	148.611	159.652	169.602	191.853	213.004	238.709	268.974	296.399	328.961	385.277	424.479	447.824	478.656	510.101
Passivo judicial urbano					5.203	5.591	5.612	5.245	5.679	7.141	7.332	8.945	10.409	11.902	14.427	15.946
Despesas do Subsetor rural	27.384	32.369	36.683	39.910	49.045	56.089	61.435	71.135	80.355	88.703	98.041	111.310	120.041	123.729	130.068	134.732
Benefício previdenciário rural	27.384	32.369	36.683	39.910	47.741	54.451	59.835	69.590	78.625	86.493	95.754	108.659	117.180	120.512	126.240	130.811
Passivo judicial rural					1.304	1.638	1.600	1.546	1.729	2.210	2.287	2.652	2.860	3.217	3.827	3.921
Compensações previdenciárias					1.027	1.325	1.387	1.500	1.996	1.958	1.753	2.339	2.307	2.924	3.360	3.126
Despesas judiciais indistintas, já incluídas nos benefícios	4.088	3.987	5.132	5.459	6.506	7.229	7.212	6.791	7.408	9.351	9.619	11.597	13.269	15.119	16.254	19.867
<b>Saldo</b>																
Saldo previdenciário urbano	-751	-3.791	-626	11.711	17.099	24.962	39.066	56.285	64.355	71.977	44.525	-6.929	-30.895	-35.527	-40.830	-79.344
Saldo urbano sem passivo judicial	-751	-3.791	-626	11.711	22.301	30.554	44.678	61.530	70.034	79.118	51.858	2.016	-20.487	-23.625	-26.403	-63.398
Saldo urbano sem passivo judicial e sem renúncias	-13.540	-13.501	-12.444	-1.269	7.843	15.301	27.532	38.364	42.034	47.908	16.510	-35.060	-58.994	-66.562	-73.696	-113.928
Saldo previdenciário rural	-16.373	-20.144	-22.763	-34.673	-44.481	-51.275	-56.079	-65.372	-74.199	-82.032	-90.959	-103.390	-110.741	-113.809	-121.696	-126.132
Saldo rural sem passivo judicial	-16.373	-20.144	-22.763	-34.673	-43.177	-49.637	-54.479	-63.827	-72.469	-79.822	-88.673	-100.738	-107.880	-110.592	-117.869	-122.211
Saldo rural sem passivo judicial e sem renúncias	-16.373	-20.144	-22.763	-34.673	-41.873	-47.999	-52.879	-62.281	-70.740	-77.612	-86.386	-98.087	-105.020	-107.375	-114.041	-118.291
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	-147.683	-161.979	-204.236
Saldo sem passivo judicial	-13.035	-18.160	-16.032	-14.926	-13.865	-11.819	-2.076	5.375	5.464	9.370	-24.762	-85.764	-114.178	-117.445	-125.470	-164.502
Saldo sem renúncias	-37.576	-42.065	-44.782	-36.207	-42.867	-42.890	-35.546	-33.754	-39.840	-43.224	-63.534	-149.734	-182.450	-195.197	-213.179	-259.132
Saldo sem passivo e sem renúncias	-33.488	-38.079	-39.650	-30.748	-29.854	-28.432	-21.122	-20.173	-25.024	-24.521	-64.297	-126.541	-155.912	-164.959	-176.670	-219.398

## ANEXO V - RENÚNCIAS EM CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Valores correntes, em R\$ milhões

PLOA	Estimativas em Bases Efetivas													Projeções			
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Contribuição para a Previdência Social</b>	12.789	12.290	14.044	15.558	17.016	17.938	20.438	30.664	44.769	57.956	65.068	56.551	60.549	61.164	56.621	56.891	60.276
Simples Nacional		6.143	6.880	7.965	8.723	8.809	9.737	14.441	18.267	19.535	22.495	23.766	25.669	24.034	22.227	21.934	22.970
Desoneração da Folha de Salários				31	32	75	100	3.616	12.284	22.107	25.199	14.547	13.704	12.362	9.774	8.739	9.735
Entidades Filantrópicas		3.832	4.410	4.984	5.703	6.368	7.109	8.099	8.720	10.428	9.755	10.236	12.348	12.230	12.218	12.057	12.626
Exportação da Produção Rural		1.853	2.226	2.578	2.557	2.685	3.287	3.882	4.484	4.638	5.941	6.040	6.558	7.500	7.201	9.029	9.570
Funrural										0	0	0	0	2.273	1.844	1.820	1.906
MEI - Microempreendedor Individual							200	501	786	991	1.404	1.676	2.061	2.562	3.148	3.106	3.253
Outras		462	528	0	0	0	6	125	227	256	274	286	209	202	208	206	215
<b>% Renúncias em relação à arrecadação</b>	<b>11,8</b>	<b>9,9</b>	<b>10,0</b>	<b>9,5</b>	<b>9,3</b>	<b>8,5</b>	<b>8,3</b>	<b>10,6</b>	<b>13,7</b>	<b>15,9</b>	<b>18,3</b>	<b>15,8</b>	<b>16,2</b>	<b>15,6</b>	<b>13,7</b>	<b>14,1</b>	<b>nd</b>
<b>COFINS</b>	5.411	18.431	22.586	24.641	26.359	31.272	34.909	42.951	54.767	60.433	62.387	61.039	65.381	69.279	73.110	72.779	79.381
Desoneração Cesta Básica		3.639	5.398	6.020	5.941	5.913	6.732	7.716	11.512	12.303	12.951	11.890	12.209	14.113	14.847	14.701	16.086
Alcool								88	161	182	405	538	570	669	704	697	762
Cadeira de Rodas e Aparelhos Assistidos								444	649	693	729	790	2.007	2.438	2.565	2.540	2.779
Embarcações e Aeronaves	35	121	121	361	318	318	419	444	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910	7.269	7.198	7.875
Entidades Filantrópicas	1.287	2.597	2.648	2.908	3.066	3.489	3.693	4.471	4.741	5.066	5.328	5.948	6.540	6.910	7.269	7.198	7.875
Gás Natural Liquefeito						43	62	558	741	487	122	130	364	383	379	415	415
Inclusão digital			826	1.125	1.037	1.063	1.598	2.460	4.790	4.866	4.114	0	0	0	0	0	0
Livros		131	152	177	190	227	260	274	206	220	526	723	920	828	871	862	943
Medicamentos	1.153	2.832	1.747	1.901	2.205	2.346	2.389	2.896	2.882	3.734	3.898	5.817	9.416	7.456	7.843	7.767	8.498
Minha casa Minha Vida					5	126	190	244	236	279	228	168	118	112	96	106	116
Petroquímica	485	259	294	347	226	288	348	448	959	1.055	703	480	325	1.099	949	940	1.028
Prorrogação Cumulat. Construção Civil		458	1.003	281	373	442											
Produtos Químicos e Farmacêuticos		433	624	648	643	634	560	562	712	429	1.565	2.033	2.704	3.399	3.577	3.542	3.875
ProUni		56	114	162	198	206	217	289	326	348	366	559	651	804	845	837	916
REIDI				47	498	1.001	1.117	1.731	1.825	1.950	2.051	1.005	1.232	666	594	588	644
REPENEC							93	317	150	274	288						
Reporto		12	22	55	22	59	74	88	120	110	134	136	166	125	131	136	
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	19.945	21.870	21.656	23.696
Termoeletricidade	235	46	54	60	54	102	72	162	301	458	541	361	399	531	558	553	605
Transporte Coletivo									610	1.155	1.268	436	453	459	483	478	523
Zona Franca Manaus		1.736	2.486	3.118	2.812	4.006	4.163	4.743	5.546	5.044	5.625	5.531	4.827	3.682	3.789	4.146	4.146
Outras	0	611	360	224	282	346	801	559	633	1.430	1.167	4.798	4.048	5.681	5.699	6.010	6.473
<b>% Renúncias em relação à arrecadação</b>	<b>6,0</b>	<b>20,3</b>	<b>22,2</b>	<b>20,3</b>	<b>22,3</b>	<b>22,3</b>	<b>21,8</b>	<b>23,0</b>	<b>27,2</b>	<b>30,8</b>	<b>30,9</b>	<b>29,8</b>	<b>27,7</b>	<b>27,6</b>	<b>30,6</b>	<b>32,8</b>	<b>nd</b>
<b>% Renúncias Seguridade sobre o total</b>	<b>68,8</b>	<b>48,9</b>	<b>43,9</b>	<b>43,1</b>	<b>46,1</b>	<b>52,4</b>	<b>45,2</b>	<b>49,6</b>	<b>53,5</b>	<b>54,5</b>	<b>55,1</b>	<b>51,9</b>	<b>51,6</b>	<b>51,3</b>	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>	<b>48,9</b>

CONTINUA

## CONTINUAÇÃO

Valores correntes, em R\$ milhões

	PLOA	Estimativas em Bases Efetivas													Projeções			
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>CSLL</b>		2.022	3.499	3.905	4.332	5.038	6.137	6.687	8.186	9.046	9.857	9.070	9.668	9.797	12.702	14.000	14.999	16.592
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	6.910	7.498	7.424	8.124
Entidades Filantrópicas		1.154	1.313	1.080	1.260	1.104	1.256	1.329	1.610	1.707	1.824	1.163	1.933	2.067	2.219	2.336	2.313	2.531
Inovação Tecnológica		36	59	224	402	357	453	373	391	433	463	487	356	497	710	887	878	961
Informática e automação																1.091	1.377	
Previdência Privada Fechada					274	236	236	248	219	193	206	216	228	155	109	115	114	125
PROUNI			37	53	61	91	84	75	98	174	186	346	407	430	446	441	483	
Rota 2020															278	283	289	
Outras		40	32	41	40	27	95	140	153	151	174	147	190	124	2.333	2.440	2.453	2.702
<b>% Renúncias em relação à arrecadação</b>		<b>7,7</b>	<b>12,8</b>	<b>11,6</b>	<b>10,1</b>	<b>11,4</b>	<b>13,4</b>	<b>11,6</b>	<b>13,8</b>	<b>14,2</b>	<b>15,6</b>	<b>15,1</b>	<b>14,2</b>	<b>13,0</b>	<b>16,2</b>	<b>17,1</b>	<b>18,9</b>	<b>nd</b>
<b>Contribuição Social para o PIS-PASEP</b>		<b>1.317</b>	<b>3.748</b>	<b>4.551</b>	<b>4.916</b>	<b>5.122</b>	<b>6.067</b>	<b>6.817</b>	<b>8.413</b>	<b>10.870</b>	<b>12.010</b>	<b>12.363</b>	<b>11.966</b>	<b>12.778</b>	<b>13.379</b>	<b>14.192</b>	<b>14.135</b>	<b>15.412</b>
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	4.346	4.747	4.701	5.143
Embarcações e Aeronaves								91	93	132	141	149	172	425	517	544	539	589
Desoneração Cesta Básica			827	1.173	1.308	1.291	1.281	1.401	1.674	2.497	2.669	2.809	2.581	2.651	3.063	3.224	3.193	3.493
Gás Natural Liquefeito								9	60	121	161	106	27	28	79	83	83	90
Inclusão digital					244	225	231	347	534	1.040	1.057	893	0	0	0	0	0	0
Medicamentos		245	601	370	403	468	498	507	614	611	792	827	1.247	2.028	1.599	1.681	1.665	1.822
Petroquímica								75	97	208	229	153	104	70	239	206	204	224
Produtos Químicos e Farmacêuticos			93	135	139	140	136	121	116	133	80	329	432	432	432	432	432	432
REIDI					10	108	217	242	376	393	420	442	218	267	123	129	128	140
Transporte Coletivo										137	259	275	94	98	99	105	104	113
Zona Franca Manaus			377	551	676	610	869	903	1.021	1.181	1.072	1.201	1.194	1.035	795	831	823	900
Outras		197	396	642	366	366	448	430	387	567	904	987	1.741	1.583	2.087	2.209	2.265	2.466
<b>% Renúncias em relação à arrecadação</b>		<b>6,0</b>	<b>15,5</b>	<b>17,3</b>	<b>15,5</b>	<b>16,1</b>	<b>15,0</b>	<b>16,2</b>	<b>17,0</b>	<b>20,9</b>	<b>23,2</b>	<b>23,1</b>	<b>23,9</b>	<b>20,4</b>	<b>20,2</b>	<b>21,9</b>	<b>22,6</b>	<b>nd</b>
<b>Soma das renúncias nessas contribuições sociais</b>		<b>21.539</b>	<b>37.968</b>	<b>45.086</b>	<b>49.446</b>	<b>53.535</b>	<b>61.413</b>	<b>68.852</b>	<b>90.213</b>	<b>119.452</b>	<b>140.256</b>	<b>148.887</b>	<b>139.224</b>	<b>148.506</b>	<b>156.524</b>	<b>157.922</b>	<b>158.804</b>	<b>171.661</b>
<b>% Renúncias em relação à arrecadação</b>		<b>7,8</b>	<b>12,7</b>	<b>13,2</b>	<b>13,6</b>	<b>14,1</b>	<b>13,9</b>	<b>13,5</b>	<b>15,4</b>	<b>18,4</b>	<b>20,6</b>	<b>22,0</b>	<b>20,3</b>	<b>19,7</b>	<b>19,8</b>	<b>19,7</b>	<b>20,5</b>	<b>nd</b>
<b>Soma das renúncias em outras receitas</b>		<b>9.749</b>	<b>39.719</b>	<b>57.587</b>	<b>65.309</b>	<b>62.563</b>	<b>55.722</b>	<b>83.588</b>	<b>91.534</b>	<b>103.858</b>	<b>116.967</b>	<b>121.106</b>	<b>129.193</b>	<b>139.430</b>	<b>148.778</b>	<b>158.617</b>	<b>158.452</b>	<b>179.415</b>
<b>Total das renúncias (R\$ milhões)</b>		<b>31.288</b>	<b>77.687</b>	<b>102.673</b>	<b>114.755</b>	<b>116.098</b>	<b>117.135</b>	<b>152.441</b>	<b>181.747</b>	<b>223.310</b>	<b>257.223</b>	<b>269.994</b>	<b>268.417</b>	<b>287.936</b>	<b>305.302</b>	<b>316.539</b>	<b>317.256</b>	<b>351.076</b>
<b>Total das renúncias (% PIB)</b>		<b>1,44</b>	<b>3,22</b>	<b>3,77</b>	<b>3,69</b>	<b>3,48</b>	<b>3,01</b>	<b>3,48</b>	<b>3,77</b>	<b>4,19</b>	<b>4,45</b>	<b>4,50</b>	<b>4,28</b>	<b>4,37</b>	<b>4,36</b>	<b>4,27</b>	<b>4,26</b>	<b>nd</b>
<b>% Renúncias Seguridade sobre o total</b>		<b>68,8</b>	<b>48,9</b>	<b>43,9</b>	<b>43,1</b>	<b>46,1</b>	<b>52,4</b>	<b>45,2</b>	<b>49,6</b>	<b>53,5</b>	<b>54,5</b>	<b>55,1</b>	<b>51,9</b>	<b>51,6</b>	<b>51,3</b>	<b>49,9</b>	<b>50,1</b>	<b>48,9</b>

## ANEXO VI - DETALHAMENTO DE RECEITAS COFINS, CSLL E PIS

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Cofins</b>	<b>89.597</b>	<b>90.751</b>	<b>101.835</b>	<b>121.407</b>	<b>118.195</b>	<b>140.023</b>	<b>160.089</b>	<b>187.005</b>	<b>201.615</b>	<b>197.931</b>	<b>202.059</b>	<b>204.679</b>	<b>235.759</b>	<b>251.466</b>	<b>238.696</b>	<b>221.964</b>
1. Principal	85.015	88.368	99.918	117.682	114.208	138.427	157.988	169.102	191.765	192.270	198.755	200.944	220.706	242.237	239.430	217.038
1.1 Principal - Parcelamento	1.517	728	637	749	516	209	179	5.524	1.359	1.282	589	nd	nd	1.027	-3.157	328
2. Juros e Multas	1.084	719	550	716	673	918	899	931	923	866	919	2.477	12.861	5.000	3.414	1.731
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	1.206	664	83	888	705	28	282	3.136	1.176	1.181	647	nd	nd	1.271	-3.158	528
3. Dívida Ativa	145	206	391	592	1.123	372	458	865	4.421	621	196	573	964	586	189	248
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	178	96	153	149	93	28	26	4.539	693	643	335	nd	nd	437	909	988
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	163	220	81	372	703	38	198	506	571	364	181	685	1.228	503	178	191
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parcelamento	290	-250	22	260	175	4	58	2.402	707	704	436	nd	nd	405	890	913
<b>CSLL</b>	<b>26.232</b>	<b>27.392</b>	<b>33.644</b>	<b>42.960</b>	<b>44.012</b>	<b>45.754</b>	<b>57.777</b>	<b>59.158</b>	<b>63.520</b>	<b>64.065</b>	<b>60.020</b>	<b>68.143</b>	<b>75.651</b>	<b>78.549</b>	<b>82.018</b>	<b>79.320</b>
1. Principal	24.671	26.441	33.070	41.527	42.725	45.162	56.930	53.772	59.090	61.289	58.332	66.329	69.820	74.914	80.418	76.463
1.1 Principal - Parcelamento	278	106	113	137	84	38	35	1.836	686	598	364	nd	nd	nd	-866	201
2. Juros e Multas	746	497	265	478	429	381	437	443	593	486	465	1.196	4.466	2.498	2.441	1.365
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	269	117	19	253	137	6	65	1.137	626	574	251	nd	nd	nd	-1.136	234
3. Dívida Ativa	52	93	111	259	280	145	137	494	1.911	542	398	431	867	836	457	277
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	48	22	36	32	21	8	7	539	129	152	53	nd	nd	nd	365	412
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	70	90	24	270	332	12	166	886	471	407	152	187	498	301	40	58
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parcelamento	98	26	5	5	3	1	1	52	15	17	5	nd	nd	nd	299	310
<b>PIS/Pasep</b>	<b>22.083</b>	<b>24.193</b>	<b>26.283</b>	<b>31.635</b>	<b>31.851</b>	<b>40.433</b>	<b>42.102</b>	<b>49.604</b>	<b>52.035</b>	<b>52.544</b>	<b>53.615</b>	<b>50.140</b>	<b>62.561</b>	<b>66.125</b>	<b>64.752</b>	<b>62.594</b>
1. Principal	21.015	23.067	25.639	30.178	30.327	39.967	41.115	44.596	49.383	50.830	52.274	48.964	58.380	63.390	64.505	60.852
1.1 Principal - Parcelamento	281	321	140	187	112	41	38	1.756	342	301	169	nd	nd	301	-764	159
2. Juros e Multas	318	510	172	791	637	246	626	642	645	481	618	847	3.618	1.588	1.263	772
2.1 Juros e Multas - Parcelamento	262	71	187	274	170	66	63	1.101	320	287	178	nd	nd	350	-836	206
3. Dívida Ativa	44	73	83	177	310	93	143	234	795	171	83	144	246	161	73	73
3.1 Dívida Ativa - Parcelamento	42	33	39	27	27	9	7	705	183	177	94	nd	nd	98	203	229
3.2 Dívida Ativa - Juros e Multas	50	78	16	22	214	10	93	130	182	137	87	185	318	145	88	66
3.3 Dívida Ativa - Juros e Multas - Parcelamento	70	40	6	6	53	1	16	439	185	158	113	nd	nd	92	220	237

## ANEXO VII – RECEITAS E DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL EM % PIB

RECEITAS REALIZADAS	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Receita de contribuições sociais	12,76	12,43	12,52	11,65	11,36	11,36	11,64	12,21	12,16	11,83	11,27	10,94	11,44	11,31	10,83	10,40
Receita Previdenciária	5,00	5,13	5,17	5,25	5,46	5,45	5,62	5,98	6,14	6,31	5,92	5,71	5,69	5,59	5,58	5,43
Cofins	4,13	3,77	3,74	3,90	3,55	3,60	3,66	3,88	3,78	3,43	3,37	3,26	3,58	3,59	3,22	2,98
CSLL	1,21	1,14	1,24	1,38	1,32	1,18	1,32	1,23	1,19	1,11	1,00	1,09	1,15	1,12	1,11	1,07
PIS/Pasep	1,02	1,00	0,97	1,02	0,96	1,04	0,96	1,03	0,98	0,91	0,89	0,80	0,95	0,94	0,87	0,84
Outras contribuições	1,41	1,39	1,41	0,10	0,07	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,09	0,07	0,07	0,07	0,04	0,08
2. Receitas de entidades da Seguridade	0,52	0,47	0,45	0,43	0,42	0,38	0,38	0,41	0,29	0,33	1,05	0,50	0,38	0,38	0,33	0,26
3. Contrapartida do Orç. Fiscal para EPU	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
<b>Receitas da Seguridade Social</b>	<b>13,33</b>	<b>12,95</b>	<b>13,03</b>	<b>12,13</b>	<b>11,82</b>	<b>11,77</b>	<b>12,05</b>	<b>12,65</b>	<b>12,48</b>	<b>12,19</b>	<b>12,36</b>	<b>11,47</b>	<b>11,85</b>	<b>11,72</b>	<b>11,19</b>	<b>10,69</b>
<b>DESPESAS REALIZADAS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
1. Benefícios Previdenciários	6,73	6,87	6,81	6,42	6,75	6,56	6,43	6,58	6,70	6,82	7,27	8,10	8,46	8,37	8,46	8,91
2. Benefícios assistenciais	0,43	0,48	0,50	0,50	0,56	0,57	0,57	0,63	0,64	0,65	0,70	0,77	0,81	0,79	0,79	0,83
3. Bolsa-Família e outras Transferências	0,31	0,32	0,33	0,34	0,36	0,35	0,38	0,43	0,45	0,45	0,45	0,44	0,42	0,42	0,44	0,25
4. EPU - Benefícios de Legislação Especial	0,05	0,05	0,06	0,05	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
5. Saúde: despesas do MS	1,59	1,66	1,66	1,59	1,72	1,57	1,62	1,64	1,58	1,61	1,68	1,71	1,77	1,71	1,69	1,65
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	0,07	0,08	0,08	0,06
7. Previdência social: despesas do MPS	0,16	0,17	0,16	0,14	0,17	0,15	0,14	0,13	0,12	0,12	0,12	0,12	0,11	0,10	0,08	0,06
8. Outras ações da seguridade social	0,11	0,12	0,16	0,13	0,22	0,20	0,18	0,22	0,22	0,19	0,19	0,19	0,21	0,21	0,20	0,21
9. Benefícios FAT	0,52	0,62	0,66	0,67	0,81	0,75	0,78	0,83	0,87	0,90	0,80	0,89	0,82	0,77	0,74	0,80
10. Outras ações do FAT	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
<b>Despesas da Seguridade Social</b>	<b>10,01</b>	<b>10,42</b>	<b>10,45</b>	<b>9,93</b>	<b>10,73</b>	<b>10,30</b>	<b>10,25</b>	<b>10,61</b>	<b>10,74</b>	<b>10,90</b>	<b>11,36</b>	<b>12,34</b>	<b>12,71</b>	<b>12,48</b>	<b>12,51</b>	<b>12,81</b>
<b>Resultado da Seguridade Social</b>	<b>3,32</b>	<b>2,53</b>	<b>2,58</b>	<b>2,20</b>	<b>1,09</b>	<b>1,47</b>	<b>1,80</b>	<b>2,04</b>	<b>1,74</b>	<b>1,29</b>	<b>1,01</b>	<b>-0,87</b>	<b>-0,86</b>	<b>-0,76</b>	<b>-1,32</b>	<b>-2,13</b>
<b>Despesas com benefícios da Seguridade</b> (1)	<b>7,99</b>	<b>8,30</b>	<b>8,30</b>	<b>7,93</b>	<b>8,48</b>	<b>8,23</b>	<b>8,17</b>	<b>8,46</b>	<b>8,65</b>	<b>8,82</b>	<b>9,22</b>	<b>10,19</b>	<b>10,51</b>	<b>10,35</b>	<b>10,43</b>	<b>10,79</b>

## ANEXO VIII – DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS NO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, PELA DRU

Valores correntes, em R\$ milhões

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (1)	2017	2018	2019	2020
Coifins	17.919	18.150	20.367	24.281	23.639	28.005	32.018	37.401	40.323	39.586	40.412	61.404	70.728	75.440	71.609	
CSLL	5.246	5.478	6.729	8.592	8.802	9.151	11.555	11.832	12.704	12.813	12.004	20.443	22.695	23.565	24.606	
PIS/Pasep	4.417	4.839	5.257	6.327	6.370	8.087	8.420	9.921	10.407	10.509	10.723	15.042	18.768	19.837	19.425	
Outras contribuições (2)	4.914	5.359	6.123	568	500	630	683	753	811	954	1.085	920	981	984	637	
Taxas de órgãos da Seguridade (1)												286	232	281	299	249
<b>RECEITAS desvinculadas pela DRU</b>	<b>32.496</b>	<b>33.826</b>	<b>38.475</b>	<b>39.769</b>	<b>39.311</b>	<b>45.872</b>	<b>52.677</b>	<b>59.906</b>	<b>64.245</b>	<b>63.862</b>	<b>64.223</b>	<b>98.094</b>	<b>113.404</b>	<b>120.107</b>	<b>116.576</b>	<b>249</b>
<b>Valor médio subtraído da Seguridade Social (3)</b>	<b>61.443</b>															

## ANEXO IX - TRABALHADORES REGISTRADOS, POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA), POPULAÇÃO OCUPADA (PO); DESOCUPAÇÃO E SUBUTILIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

	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			peessoas	%	peessoas	%
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	31.984	77,6	100.829	92.502	8.327	8,3		
2010	44.068	34.664	78,7	nd	nd	nd	nd		
2011	46.311	36.683	79,2	100.223	93.724	6.499	6,5		
2012 *	47.459	37.992	80,4	96.122	89.064	7.058	7,3	18.704	49,4
2013 *	48.948	39.150	80,1	97.226	90.302	6.924	7,1	16.693	18,5
2014 *	49.572	39.620	80,0	98.336	91.638	6.699	6,8	15.385	16,8
2015 *	48.061	38.252	79,7	100.216	91.685	8.531	8,5	18.080	19,7
2016 *	46.060	36.622	79,6	101.670	89.975	11.696	11,5	22.481	25,0
2017 *	46.282	36.453	79,0	103.470	90.294	13.176	12,7	26.347	29,2
2018 *	46.631	36.909	79,3	104.360	91.571	12.790	12,3	27.247	29,8
2019 *	47.554	38.078	79,0	105.965	93.390	12.575	11,9	27.585	29,5
2020 *	nd	nd	nd	99.468	86.053	13.415	13,5	27.506	32,0
<b>Variações por Intervalo</b>									
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	
1994-2005	10.074	6.392	63,5	25.177	20.620	4.557		nd	
2006-2011	13.072	11.283	86,3	4.081	6.535	-2.454		nd	
2013-2014	2.113	1.498	70,9	2.215	2.573	-359		-3.319	
2015-2018	-2.941	-2.696	91,7	6.024	-67	6.091		11.863	
2019	923	1.169	99,6	1.604	1.819	-215		338	
2020				-6.497	-7.337	840		-79	

## ANEXO X - DESPESAS CLASSIFICADAS COMO SAÚDE, VALORES EMPENHADOS

Área de atuação governamental	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
122 Administração Geral	3.408	4.113	4.322	5.065	6.022	6.664	7.507	8.159	8.599	9.344	9.567	10.560	13.883	15.972	8.699	8.356
126 Tecnologia da Informação	150	134	96	136	232	185	223	262	368	455	392	631	458	453	316	314
128 Formação de Recursos Humanos	151	163	172	191	211	241	263	231	838	1.167	1.055	898	968	1.023	1.191	1.275
131 Comunicação Social	111	104	66	101	118	115	153	203	251	197	169	197	267	284	204	238
301 Atenção Básica	5.934	6.650	7.823	8.603	9.371	10.349	13.075	14.463	15.526	19.056	19.256	20.599	21.609	21.650	27.558	26.924
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	18.155	20.089	23.070	25.495	28.966	31.622	36.334	39.294	40.119	44.514	48.331	49.165	53.133	52.504	60.097	57.507
303 Suporte Profilático e Terapêutico	2.970	3.788	4.305	4.751	6.058	6.063	7.031	8.648	9.872	10.201	12.999	14.468	13.839	14.675	13.944	15.150
304 Vigilância Sanitária	186	258	250	273	292	282	309	333	333	347	320	330	334	331	330	303
305 Vigilância Epidemiológica	1.851	2.218	2.075	2.218	3.393	2.995	3.362	3.722	4.370	4.252	5.475	6.373	7.037	7.518	8.507	7.668
364 Ensino Superior	93	144	187	138	150	154	204	346	0	0	0	0	0	0	0	0
423 Assistência aos Povos Indígenas	4	274	302	284	341	327	307	732	998	1.116	1.343	1.256	1.730	1.496	1.470	1.450
511 Saneamento Básico Rural	84	178	253	294	323	182	104	184	171	168	126	272	418	163	205	260
512 Saneamento Básico Urbano	656	929	1.302	898	950	861	1.169	958	1.149	610	458	612	849	755	689	313
571 Desenvolvimento Científico	139	180	197	261	238	229	272	319	337	374	346	411	485	558	590	738
572 Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	38	43	28	26	6	15	5	226	279	237	151	270	272	330	224	216
845 Outras Transferências	22	27	28	0	0	0	0	0	0	0	0	0	34	1.034	16	21
846 Outros Encargos Especiais	123	208	117	178	133	110	115	157	135	194	122	228	162	157	300	1.383
Outras Subfunções	441	542	531	532	524	809	681	659	828	709	726	847	888	793	754	728
<b>Total geral</b>	<b>34.517</b>	<b>40.041</b>	<b>45.124</b>	<b>49.443</b>	<b>57.329</b>	<b>61.193</b>	<b>71.113</b>	<b>78.897</b>	<b>84.175</b>	<b>92.943</b>	<b>100.837</b>	<b>107.117</b>	<b>116.366</b>	<b>119.695</b>	<b>125.093</b>	<b>122.843</b>
Regime Extraordinário Fiscal Covid-19																41.777
<b>Soma</b>																<b>164.620</b>
<b>Investimentos</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
301 Atenção Básica	306	203	247	240	407	323	979	1.268	1.204	2.246	1.176	1.251	1.836	1.267	614	555
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	697	482	712	800	1.293	1.388	1.425	1.871	1.676	1.623	1.332	2.073	3.008	2.148	2.163	1.607
303 Suporte Profilático e Terapêutico	78	93	65	56	49	47	63	129	65	73	46	59	66	79	71	52
511 Saneamento Básico Rural	76	163	240	294	323	182	104	184	171	168	108	253	391	138	185	247
512 Saneamento Básico Urbano	642	895	1.277	898	939	823	1.126	922	1.132	582	425	574	820	745	679	310
Outras Subfunções	285	323	333	317	401	353	449	575	687	688	347	625	566	766	486	510
<b>Total geral</b>	<b>2.085</b>	<b>2.159</b>	<b>2.873</b>	<b>2.606</b>	<b>3.413</b>	<b>3.117</b>	<b>4.145</b>	<b>4.949</b>	<b>4.934</b>	<b>5.380</b>	<b>3.435</b>	<b>4.835</b>	<b>6.688</b>	<b>5.144</b>	<b>4.199</b>	<b>3.281</b>

## ANEXO X - DESPESAS CLASSIFICADAS COMO SAÚDE, VALORES EMPENHADOS

Área de atuação governamental <sup>(1)</sup>	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
122 Administração Geral	139	112	132	162	122	162	147	135	164	163	160	156	34	32	169	928
126 Tecnologia da Informação	338	481	611	465	518	548	582	442	306	336	362	703	421	411	440	401
183 Informação e Inteligência	0	0	0	0	0	0	0	141	95	108	168	254	129	132	135	147
271 Previdência Básica	520	463	680	740	1.091	862	849	1.124	1.032	1.081	1.084	1.047	1.058	1.129	1.098	172
301 Atenção Básica	98	91	97	91	101	132	140	137	157	151	138	197	168	152	135	112
846 Outros Encargos Especiais	40	51	56	73	68	73	68	57	73	117	126	92	84	157	154	93
Despesas de pessoal	2.079	2.719	2.557	2.561	3.598	3.714	3.955	4.097	4.448	4.684	4.990	4.920	5.210	5.041	3.619	2.847
Outras Subfunções	191	170	192	199	195	268	252	258	290	313	279	333	278	17	254	33
<b>Despesas com pessoal ativo <sup>(1)</sup></b>	<b>2.079</b>	<b>2.719</b>	<b>2.557</b>	<b>2.561</b>	<b>3.598</b>	<b>3.714</b>	<b>3.955</b>	<b>4.097</b>	<b>4.448</b>	<b>4.684</b>	<b>4.990</b>	<b>4.920</b>	<b>5.210</b>	<b>5.041</b>	<b>3.619</b>	<b>2.847</b>
<b>Total Geral</b>	<b>3.404</b>	<b>4.088</b>	<b>4.326</b>	<b>4.291</b>	<b>5.692</b>	<b>5.759</b>	<b>5.995</b>	<b>6.392</b>	<b>6.565</b>	<b>6.952</b>	<b>7.306</b>	<b>7.702</b>	<b>7.382</b>	<b>7.072</b>	<b>6.005</b>	<b>4.733</b>
<b>Total, exceto despesas de pessoal e outras deslocadas com a fusão de ministérios <sup>(2)</sup></b>	<b>3.201</b>	<b>3.884</b>	<b>4.114</b>	<b>4.094</b>	<b>5.490</b>	<b>5.447</b>	<b>5.676</b>	<b>6.076</b>	<b>6.186</b>	<b>6.583</b>	<b>6.949</b>	<b>7.236</b>	<b>6.954</b>	<b>6.920</b>	<b>5.669</b>	<b>4.620</b>
<b>Regime fiscal Especial Covid-19</b>																
<b>Investimentos</b>																
126 Tecnologia da Informação	32	55	13	40	49	56	14	0	0	0	0	0	0	0	21	3
271 Previdência Básica	4	55	51	55	365	91	66	194	114	108	22	52	32	30	8	1
Outras Subfunções	35	5	6	41	27	9	4	3	3	7	3	3	1	1	1	22
<b>Total Geral</b>	<b>72</b>	<b>115</b>	<b>70</b>	<b>136</b>	<b>442</b>	<b>156</b>	<b>84</b>	<b>197</b>	<b>117</b>	<b>114</b>	<b>25</b>	<b>55</b>	<b>34</b>	<b>31</b>	<b>30</b>	<b>25</b>

## ANEXO XII – DESPESAS CLASSIFICADAS COMO ASSISTÊNCIA SOCIAL, VALORES EMPENHADOS

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
122 Administração Geral	53	66	75	94	91	127	148	121	123	119	102	105	220	264	121	8
125 Normatização e Fiscalização	1	4	8	11	12	13	13	18	21	25	18	19	27	28	33	5
126 Tecnologia da Informação	22	29	46	40	47	41	59	61	62	73	66	67	69	67	66	51
131 Comunicação Social	10	8	8	7	14	10	12	23	20	14	10	2	20	12	25	0
241 Assistência ao Idoso	52	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
242 Assistência ao Portador de Deficiência	102	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	542	248	280	405	592	775	652	278	289	0	0	0	212	407	359	395
244 Assistência Comunitária	436	1.297	1.316	1.356	1.323	2.090	1.483	2.672	3.215	3.637	3.108	3.178	2.814	2.542	3.595	2.326
306 Alimentação e Nutrição	0	0	1	518	529	672	783	944	631	819	510	563	313	324	292	191
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	5	5	253	6	0
334 Fomento ao Trabalho	0	0	0	0	0	0	20	108	0	0	0	0	0	0	0	0
365 Educação Infantil	0	0	0	0	0	0	0	210	497	808	419	140	40	7	7	0
366 Educação de Jovens e Adultos	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
423 Assistência aos Povos Indígenas	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
511 Saneamento Básico Rural	64	62	66	76	82	159	455	801	817	573	186	130	49	171	67	3
512 Saneamento Básico Urbano	0	0	0	0	0	0	0	0	25	10	1	3	3	7	0	0
605 Abastecimento	348	384	403	14	15	15	12	9	0	0	0	0	0	0	0	0
846 Outros Encargos Especiais	0	0	0	0	0	37	38	31	40	49	119	163	152	124	140	209
despesas de pessoal	13	13	21	28	31	44	44	44	55	66	73	71	71	71	71	71
Outras Subfunções	86	84	93	75	38	52	356	382	484	883	844	945	1.010	1.532	1.176	1.229
<b>Total Geral</b>	<b>1.716</b>	<b>2.183</b>	<b>2.301</b>	<b>2.599</b>	<b>2.745</b>	<b>3.992</b>	<b>4.031</b>	<b>5.657</b>	<b>6.225</b>	<b>7.015</b>	<b>5.388</b>	<b>5.318</b>	<b>4.934</b>	<b>5.739</b>	<b>5.888</b>	<b>4.416</b>
<b>Total, exceto Administração e benefícios aos servidores <sup>(1)</sup></b>	<b>1.663</b>	<b>2.117</b>	<b>2.226</b>	<b>2.504</b>	<b>2.653</b>	<b>3.865</b>	<b>3.883</b>	<b>5.536</b>	<b>6.102</b>	<b>6.892</b>	<b>5.282</b>	<b>5.209</b>	<b>4.708</b>	<b>5.221</b>	<b>5.761</b>	<b>4.408</b>
<b>Regime Fiscal Especial Covid</b>																3.283
244 Assistência Comunitária																2.495
306 Alimentação e Nutrição																789
<b>Investimentos</b>																
244 Assistência Comunitária	44	80	79	67	91	211	57	286	220	183	35	98	157	268	308	190
306 Alimentação e Nutrição				13	13	11	13	3	37	56	7	19	12	40	15	7
511 Saneamento Básico Rural	48	46	53	53	72	130	414	618	619	408	121	111	33	127	47	2
Outras Subfunções	71	42	39	41	6	7	7	28	35	18	8	12	15	150	5	
<b>Total geral</b>	<b>163</b>	<b>168</b>	<b>171</b>	<b>174</b>	<b>183</b>	<b>358</b>	<b>490</b>	<b>935</b>	<b>912</b>	<b>665</b>	<b>172</b>	<b>240</b>	<b>217</b>	<b>584</b>	<b>375</b>	<b>202</b>

## ANEXO XIII – BENEFÍCIOS E OUTRAS DESPESAS DO FAT, VALORES EMPENHADOS

	Valores correntes, em R\$ milhões															
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Benefícios</b>	<b>11.378</b>	<b>14.910</b>	<b>17.957</b>	<b>20.694</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>34.173</b>	<b>39.950</b>	<b>46.561</b>	<b>51.833</b>	<b>48.180</b>	<b>55.704</b>	<b>54.236</b>	<b>53.627</b>	<b>54.912</b>	<b>59.338</b>
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	38.054	37.772	38.007	36.289	37.389	40.079
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico	9	10	13	15	17	20	23	27	32	34						
Seguro-Desemprego ao Trabalhador Resgatado de Condição Análoga à de Escravo	2	4	5	6	4	3	3	4	4	3						
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso	4	6	5	4	58	9	15	-	34	57						
Abono Salarial	2.755	3.957	5.096	5.975	7.565	8.758	10.379	12.336	14.659	15.877	10.126	17.932	16.229	17.338	17.523	19.259
<b>Soma benefícios</b>	<b>11.378</b>	<b>14.910</b>	<b>17.957</b>	<b>20.694</b>	<b>27.135</b>	<b>29.204</b>	<b>34.173</b>	<b>39.950</b>	<b>46.561</b>	<b>51.833</b>	<b>48.180</b>	<b>55.704</b>	<b>54.236</b>	<b>53.627</b>	<b>54.912</b>	<b>59.338</b>
<b>Outras Ações do FAT</b>	<b>543</b>	<b>677</b>	<b>680</b>	<b>722</b>	<b>607</b>	<b>551</b>	<b>565</b>	<b>541</b>	<b>505</b>	<b>522</b>	<b>506</b>	<b>551</b>	<b>561</b>	<b>542</b>	<b>468</b>	<b>378</b>
<b>Benefícios e outras ações do FAT</b>	<b>11.922</b>	<b>15.588</b>	<b>18.636</b>	<b>21.416</b>	<b>27.742</b>	<b>29.755</b>	<b>34.738</b>	<b>40.491</b>	<b>47.066</b>	<b>52.354</b>	<b>48.686</b>	<b>56.255</b>	<b>54.797</b>	<b>54.169</b>	<b>55.380</b>	<b>59.716</b>
<b>Regime Fiscal Extraordinário</b>																
<b>Proteção e benefícios ao trabalhador</b>																<b>41.547</b>

## ANEXO XIV – DESPESAS CLASSIFICADAS COMO OUTRAS AÇÕES DA SEGURIDADE SOCIAL

Valores correntes, em R\$ milhões

Área de atuação governamental	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	33	34	66	66	87	89	48	51	122	104	46	51	43	72	144	0
244 Assistência Comunitária	64	0	0	0	0	0	0	483	1.024	513	0	0	0	0	0	0
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial	979	1.186	1.247	493	1.998	2.672	3.041	3.119	3.858	4.389	6.013	7.108	7.901	8.652	9.023	9.830
306 Alimentação e Nutrição	1.227	1.481	1.522	1.490	2.023	3.039	3.058	3.313	3.548	3.704	3.771	3.477	3.906	4.042	3.980	4.338
364 Ensino Superior	4	5	10	1	1	1	0	693	346	442	607	698	751	754	757	724
512 Saneamento Básico Urbano	34	54	1.555	1.781	3.019	1.744	1.641	2.639	2.928	1.681	1.093	553	856	914	515	890
Outras Subfunções	114	138	81	91	116	39	87	131	147	131	126	122	160	188	92	75
<b>Total Geral</b>	<b>2.454</b>	<b>2.898</b>	<b>4.481</b>	<b>3.922</b>	<b>7.244</b>	<b>7.584</b>	<b>7.875</b>	<b>10.410</b>	<b>11.972</b>	<b>10.965</b>	<b>11.655</b>	<b>12.009</b>	<b>13.617</b>	<b>14.622</b>	<b>14.511</b>	<b>15.856</b>
<b>Regime fiscal especial Covid</b>																313
122 Hospitais universitários																308
128 Formação de recursos humanos																5
<b>Investimentos</b>																
243 Assistência à Criança e ao Adolescente	9	12	27	40	42	53	12	30	89	79	27	38	27	0	126	0
302 Assistência Hospitalar e Ambulatorial e Residência	45	55	73	25	48	113	206	109	231	241	178	353	301	240	170	198
512 Saneamento Básico Urbano	34	40	1.533	1.761	3.015	1.741	1.641	2.637	2.917	1.677	1.077	536	854	914	515	889
Outras Subfunções	17	6	11	46	70	8	42	342	2	2	2	1	2	0	32	0
<b>Total Geral</b>	<b>105</b>	<b>113</b>	<b>1.644</b>	<b>1.873</b>	<b>3.175</b>	<b>1.915</b>	<b>1.901</b>	<b>3.117</b>	<b>3.240</b>	<b>1.999</b>	<b>1.284</b>	<b>928</b>	<b>1.184</b>	<b>1.155</b>	<b>843</b>	<b>1.087</b>



## 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, 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*

### ASSESSORIA DE ESTUDOS SOCIECONÔMICOS

**Vanderley José Maçaneiro**

**Vilson Antonio Romero**

### 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 - Francisco de Carvalho Melo**

**AM - Miguel Arcanjo Simas Nôvo**

**AP - Emir Cavalcanti Furtado**

**BA - Roswílcio José Moreira Góes**

**CE - Gilson Fernando Ferreira de Menezes**

**DF - Maria José de Paula Moraes**

**ES - José Geraldo de Oliveira Ferraz**

**GO - Carlos José de Castro**

**MA - Mairla Silva Gomes de Oliveira**

**MG - Afonso Ligório de Faria**

**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 - Andre Luiz Spagnuolo Andrade**

**RS - Luiz Carlos Santos da Silva**

**SC - Antonio Carlos Silveira**

**SE - Jorge Lourenço Barros**

**SP - Genésio Denardi**

**TO - José Carlos Rêgo Morais**

## FUNDAÇÃO ANFIP DE ESTUDOS TRIBUTÁRIOS E DA SEGURIDADE SOCIAL

### DIRETORIA EXECUTIVA

**Margarida Lopes de Araújo**

*Diretora Presidente*

**Maria Geralda Vitor**

*Diretora Administrativa Financeira*

**Luiz Carlos Correa Braga**

*Diretor de Eventos, Cursos e Publicações*

**Nilza Garutti**

*Diretora de Estudos, Planejamento e Projetos*

### SUPLENTES

**Edna Cordeiro Rosa**

*1º Suplente*

**Amauri Soares de Sousa**

*2º Suplente*

**Neiva Renck Maciel**

*3º Suplente*

### CONSELHO FISCAL

**Ercília Leitão Bernardo**

**José Tibúrcio Tabosa**

**Paulo José Vieira da Silva**

### SUPLENTES

**Teresinha Fernandes Meziat**

*1º Suplente*

**Antônio Luiz Barbosa**

*2º Suplente*

### CONSELHO CURADOR

**Décio Bruno Lopes**

**Cesar Roxo Machado**

**Crésio Pereira de Freitas**

**Floriano José Martins**

**José Arinaldo Gonçalves Ferreira**

**Márcio Humberto Gheller**

**Vanderley José Maçaneiro**

### SUPLENTES

**Benedito Cerqueira Seba**

*1º Suplente*

**Carlos José de Castro**

*2º Suplente*

**Tereza Liduína Santiago Félix**

*3º Suplente*

**Rita de Cássia Cavalcanti Couto**

*4º Suplente*



