

**Senado Federal**  
**Comissão Direitos Humanos e Legislação Participativa**

**A Seguridade Social nos trinta anos  
da Constituição Federal**

**Brasília, 14 de junho de 2018**

**Luiz Alberto dos Santos**

Consultor Legislativo do Senado Federal

Advogado, Mestre em Administração, Doutor em Ciências Sociais

Professor da EBAPE/FGV e FGV Management

Vice-Presidente da Sociedade Brasileira de Previdência Social - SBPS

# A Constituição de 1988 e o Estado de Bem Estar Social

- Assembléia Nacional Constituinte (1986)
- Avanços democráticos
- “Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”
- “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
  - .....
  - II - a cidadania;
  - III - a dignidade da pessoa humana;
  - IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
  - .....

# Objetivos Fundamentais da República

- Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
- I - construir uma sociedade livre, **justa e solidária**;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - **erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais** e regionais;
- IV - **promover o bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

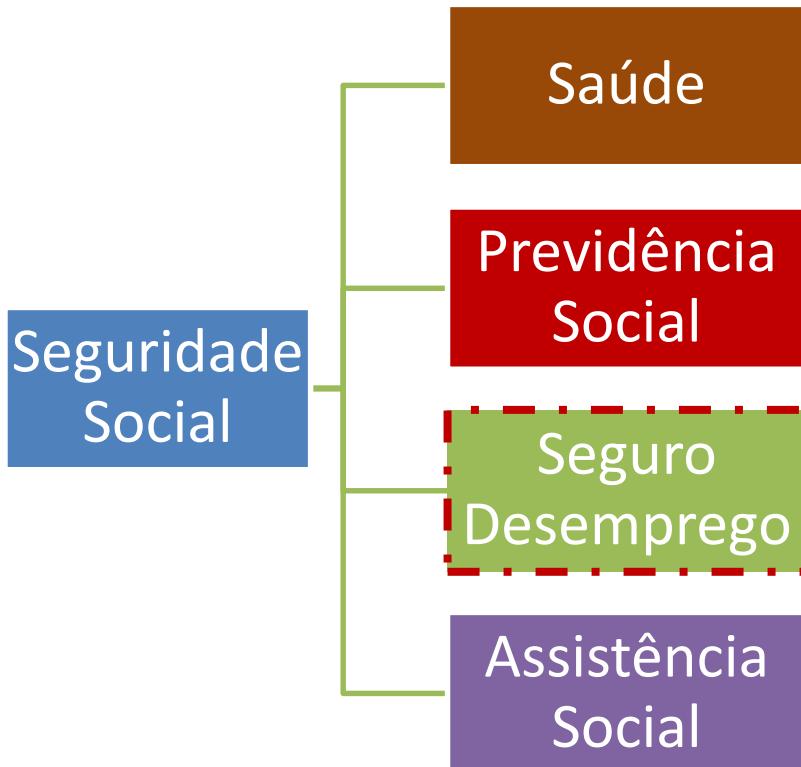
# Premissas da Ordem Constitucional

- Construção do Estado de Bem Estar Social
- Extenso rol de direitos e garantias individuais
- Ampliação da previsão e proteção de Direitos Sociais:  
**Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.**
- Competência privativa da União  
Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:  
XXIII - seguridade social;
- **Princípio implícito: vedação do retrocesso social**

# Seguridade Social: componentes e custeio

Constituição Federal:

*Art. 194. 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*



**Art. 195. 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:**

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;
- a receita ou o faturamento;
- o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

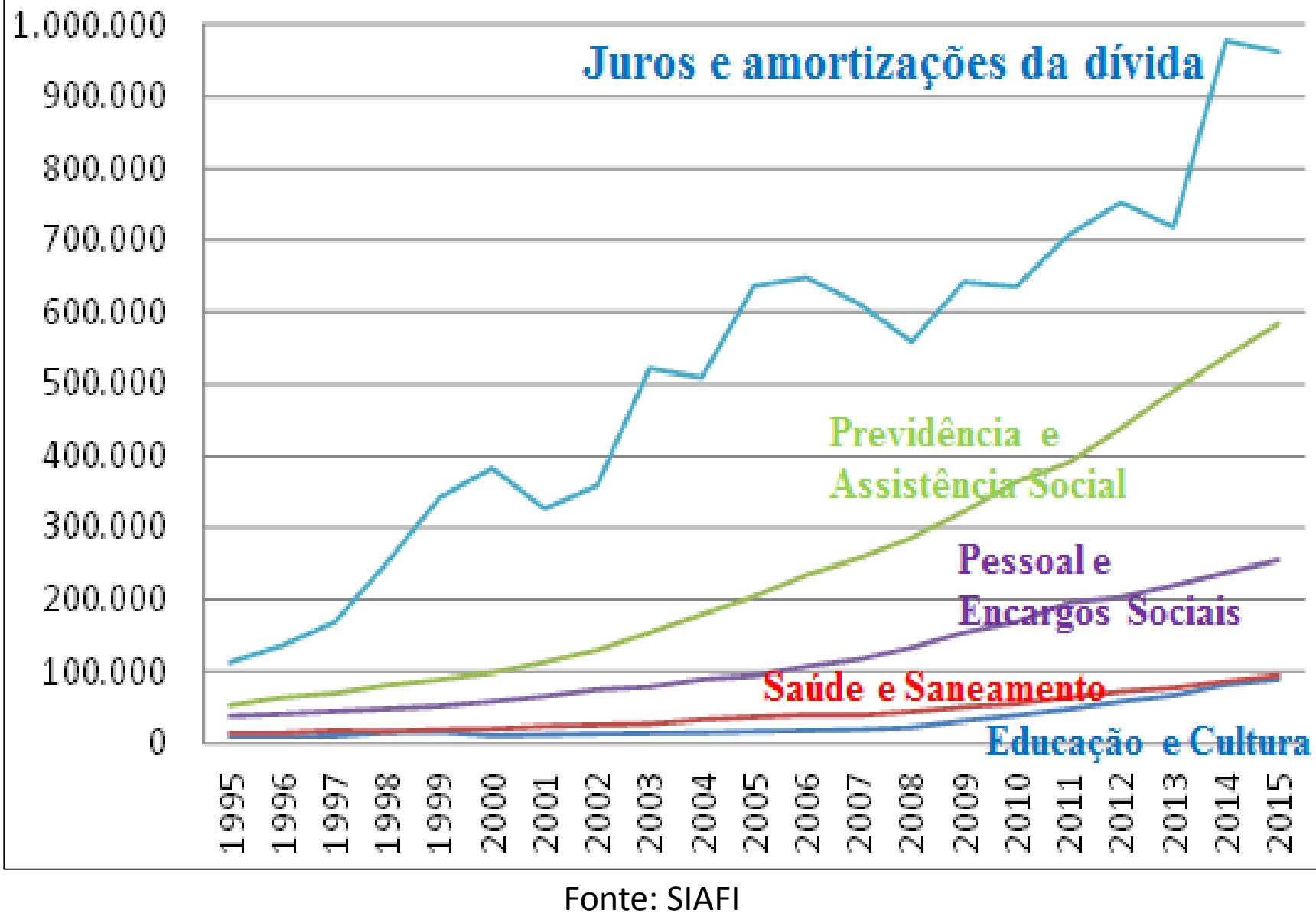
IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar.

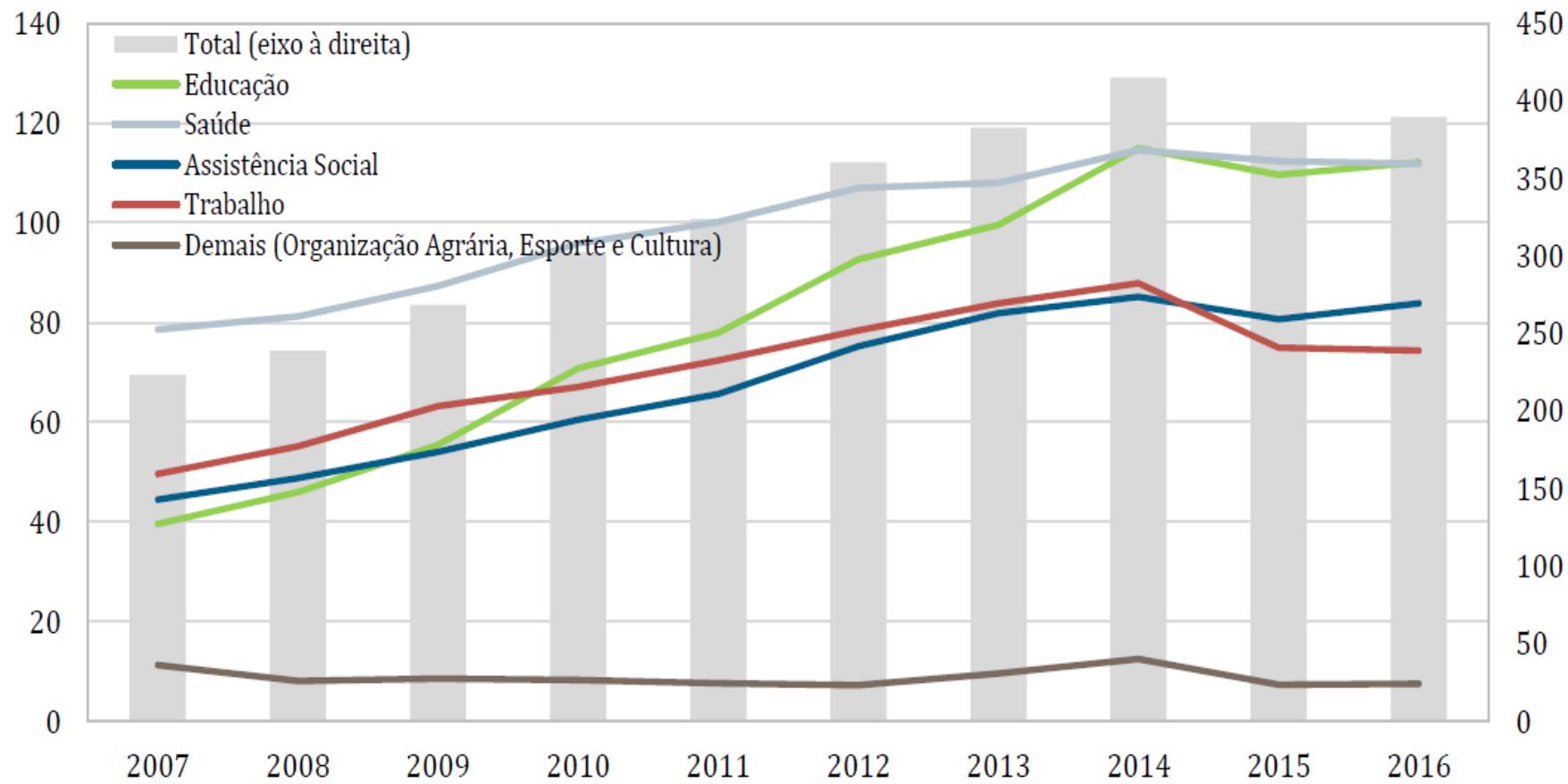
§ 1º As receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinadas à seguridade social constarão dos respectivos orçamentos, não integrando o orçamento da União.

# Evolução Normativa para Implementação da Seguridade Social

- Lei nº 7.998/1990 - Programa do Seguro-Desemprego e Abono Salarial
- Lei nº 8.212 e Lei nº 8.213/1991: Planos de Organização, Custeio e Benefícios da Seguridade Social (RGPS)
- Lei nº 8.742/93: organização da Assistência Social
- Lei nº 10.741/2003: Estatuto do Idoso
- LEI nº 10.835/2004 - Institui a renda básica de cidadania
- Lei nº 10.836/2004: Programa Bolsa Família
- Decreto nº 7.492/2011: Plano Brasil Sem Miséria.

## Orçamento Geral da União - Gastos selecionados (R\$ milhões)

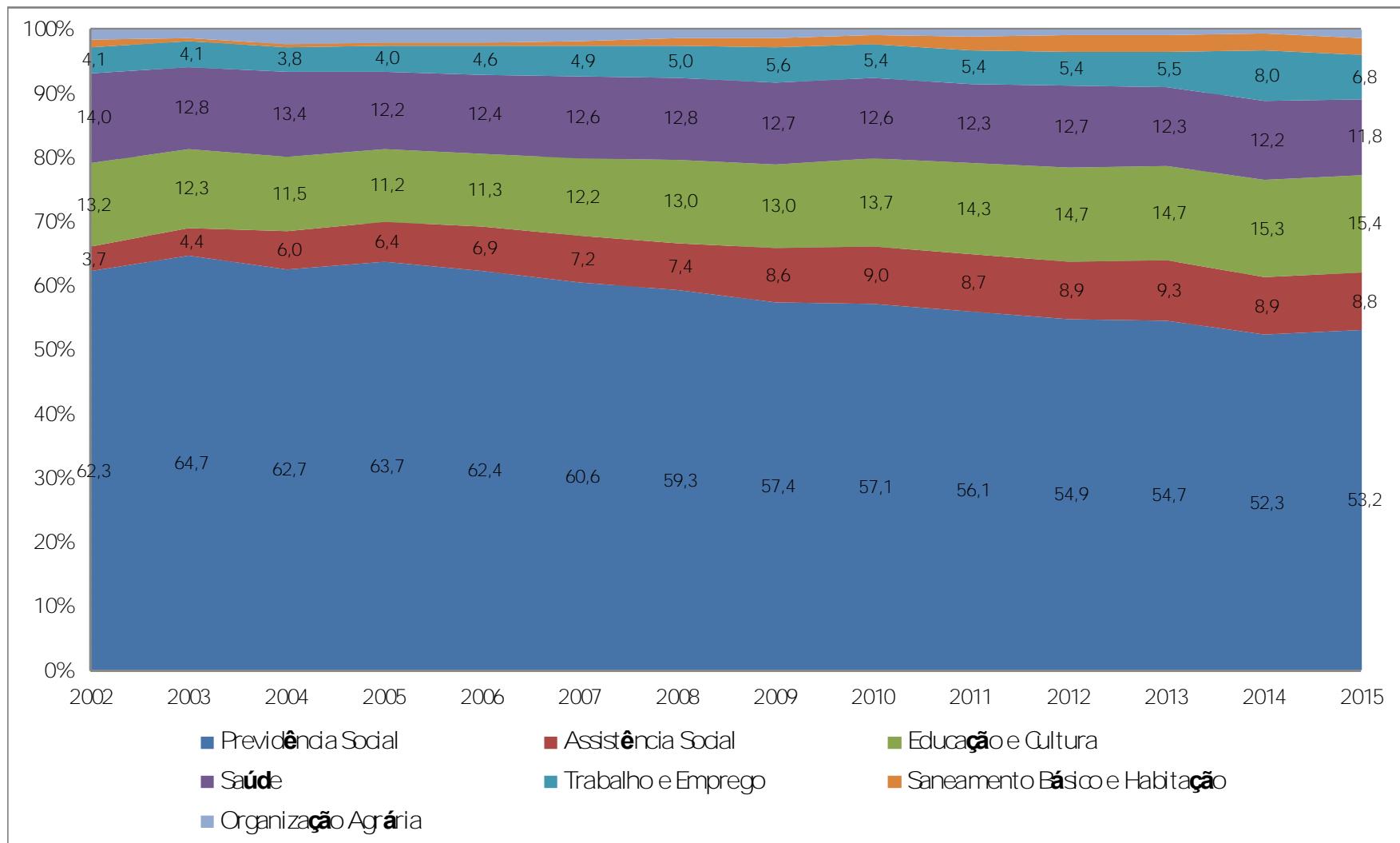


**GRÁFICO 14. EVOLUÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS (R\$ BILHÕES, PREÇOS DE JUL/17)**


Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

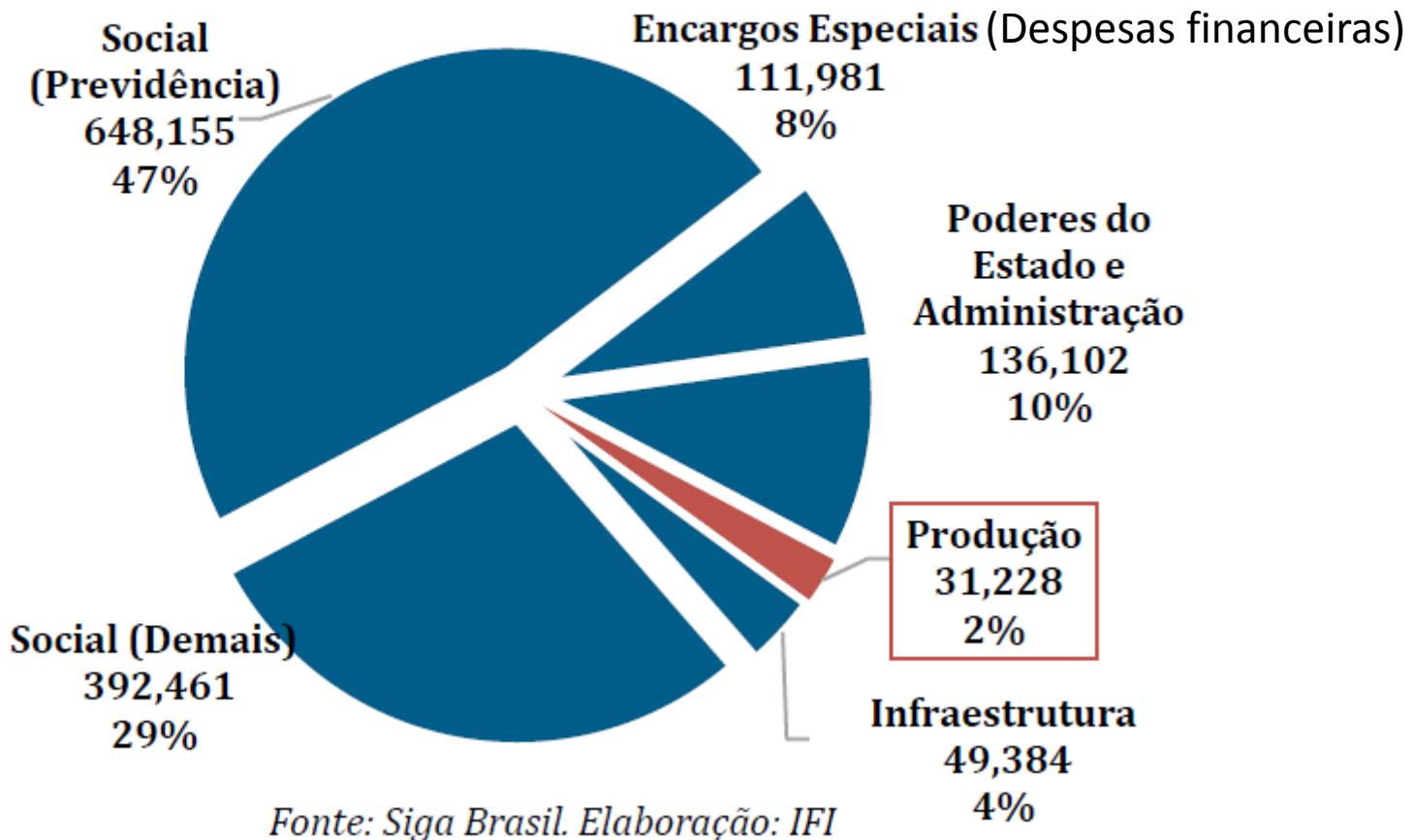
# Composição do gasto social – Governo Central – 2002-2015

O gasto social aumentou no Brasil, entre 2002 e 2015, de 12,8% para 17,5% do PIB

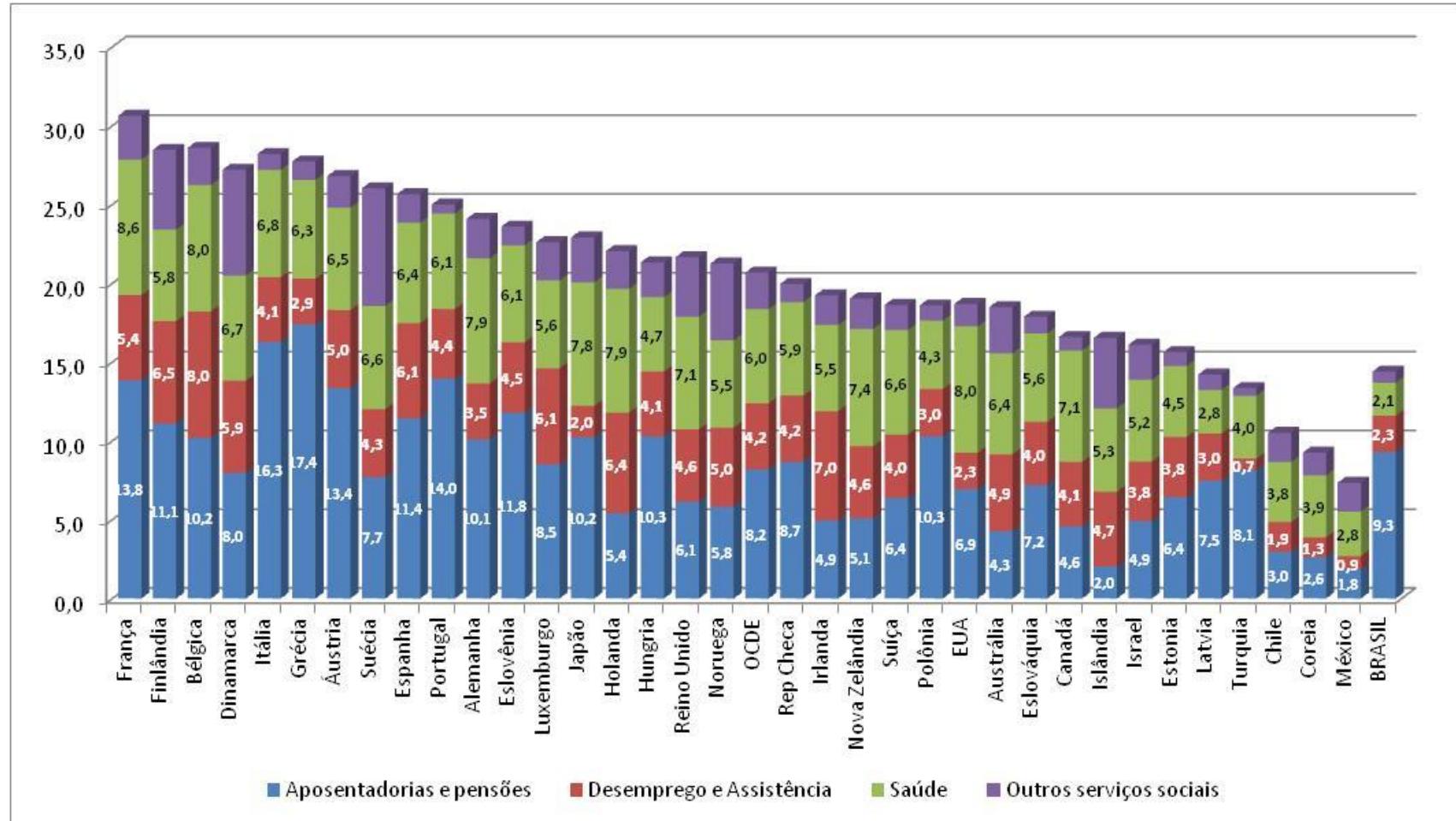


Fonte: MF/STN, 2016. Gasto Social do Governo Central 2002 a 2015.

GRÁFICO 15. GASTO PÚBLICO FEDERAL POR ÁREA  
(2016, EM R\$ BILHÕES E % DO TOTAL, A PREÇOS DE OUT/17)

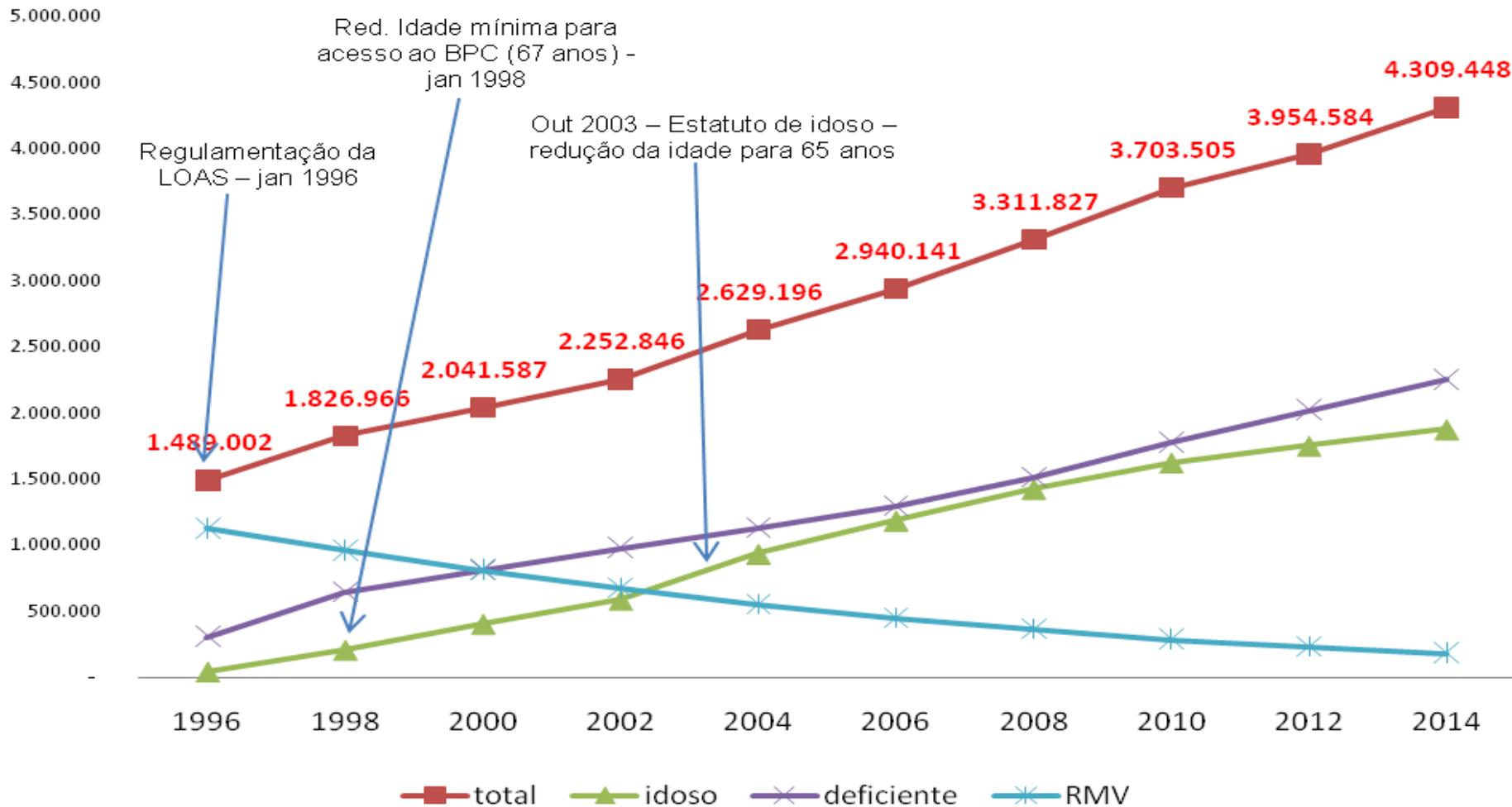


# Gasto Social Público por área em % do PIB- OECD – 2013/2014



Fonte: OECD Society at a Glance, 2016 e STN – Gasto Social no Brasil 2002 a 2015

# Benefícios Assistenciais – 1996 - 2014



LEI 8.743/93: Art. 40. Com a implantação dos benefícios previstos nos arts. 20 e 22 desta lei, extinguem-se a renda mensal vitalícia, o auxílio-natalidade e o auxílio-funeral existentes no âmbito da Previdência Social, conforme o disposto na [Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#).

Parágrafo único. A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade.

§ 1º A transferência dos beneficiários do sistema previdenciário para a assistência social deve ser estabelecida de forma que o atendimento à população não sofra solução de continuidade. [\(Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998\)](#)

§ 2º É assegurado ao maior de setenta anos e ao inválido o direito de requerer a renda mensal vitalícia junto ao INSS até 31 de dezembro de 1995, desde que atenda, alternativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I, II ou III do § 1º do [art. 139 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991](#). [\(Redação dada pela Lei nº 9.711, de 20.11.1998\)](#)

# Gasto do Governo Central com Assistência Social – 2002 a 2015 – em R\$ de dezembro de 2015 (IGP-DI)

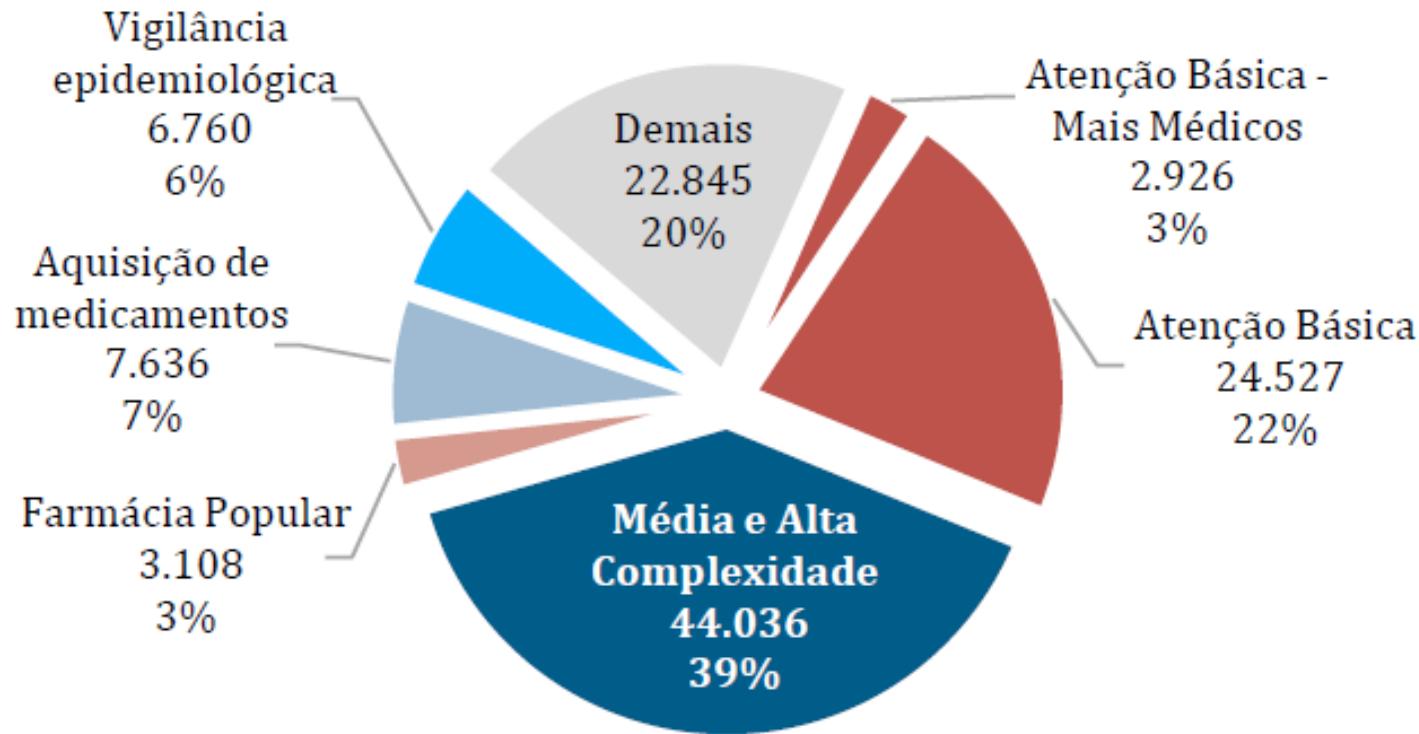
Período	Gastos Diretos	% Total	Gastos Tributários	% Total	Total Assistência Social
2002	15,5	97,4%	0,4	2,6%	15,9
2003	19,2	97,0%	0,6	3,0%	19,8
2004	27,5	95,3%	1,4	4,7%	28,8
2005	32,6	91,3%	3,1	8,7%	35,7
2006	38,0	90,9%	3,8	9,1%	41,7
2007	41,0	89,0%	5,1	11,0%	46,0
2008	43,7	90,0%	4,8	10,0%	48,6
2009	52,9	78,1%	14,9	21,9%	67,7
2010	56,8	78,9%	15,2	21,1%	72,0
2011	59,9	79,7%	15,2	20,3%	75,1
2012	67,0	81,5%	15,2	18,5%	82,1
2013	73,7	81,8%	16,4	18,2%	90,1
2014	78,2	81,7%	17,6	18,3%	95,8
2015	73,5	80,5%	17,8	19,5%	91,3

Fonte: SIAFI/SIDOR, FGV.

5.

## Evolução do Gasto Social com Assistência Social – 2002 a 2015 – em % do PIB

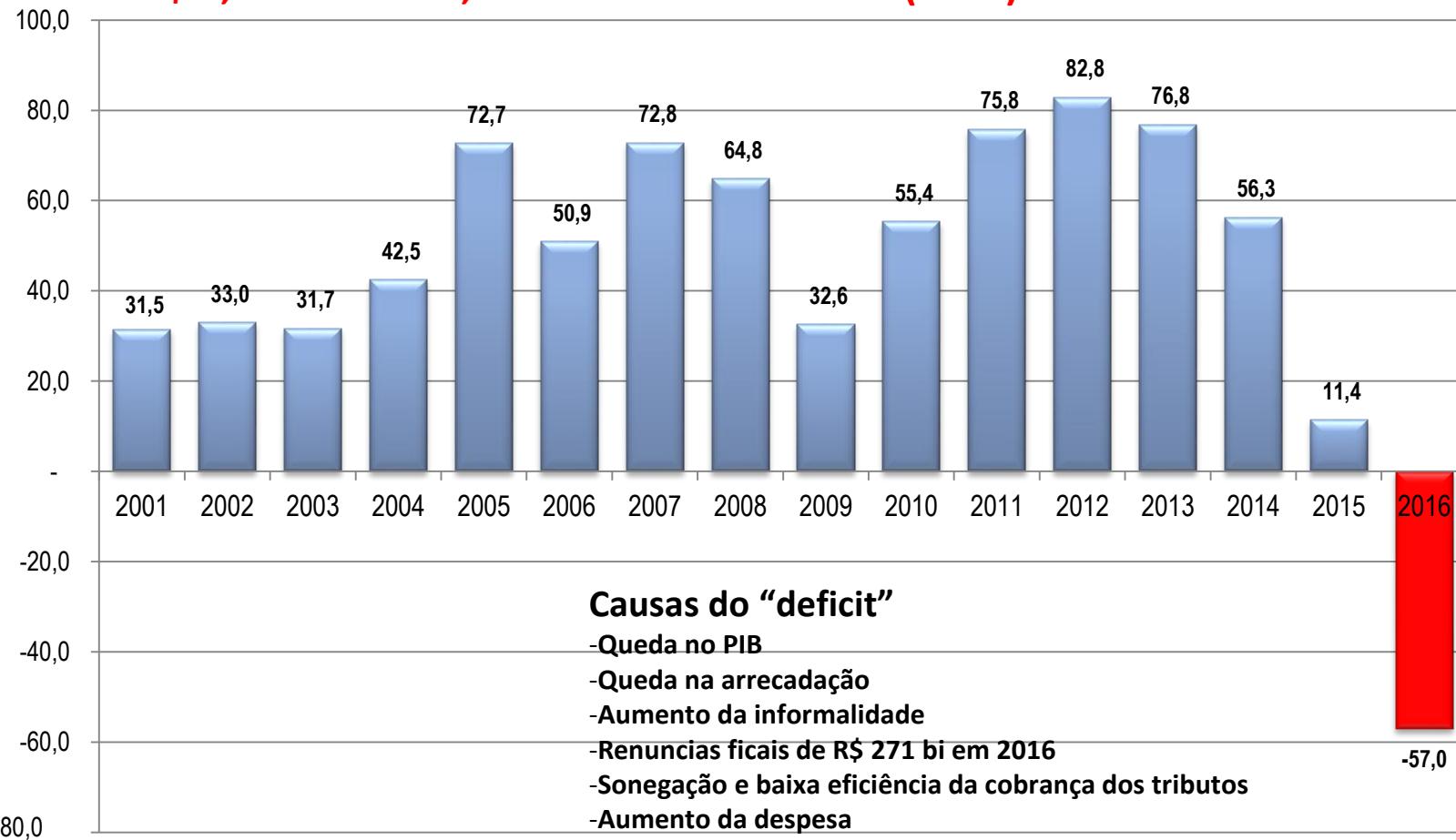
## GRÁFICO 18. GASTOS DA SAÚDE (2016, R\$ MILHÕES E % DO TOTAL)



Fonte: Siga Brasil. Elaboração: IFI.

# Evolução do Resultado da Seguridade Social – sem efeitos da Desvinculação de Recursos da União – 2001-2016 (em bilhões)

**Superávit acumulado: R\$ 734 bilhões  
Ou R\$ 1,28 TRILHÕES, EM VALOR CORRIGIDO (2016)**



# A Seguridade Social (2013-2017) e o seu “deficit” segundo o Governo Federal

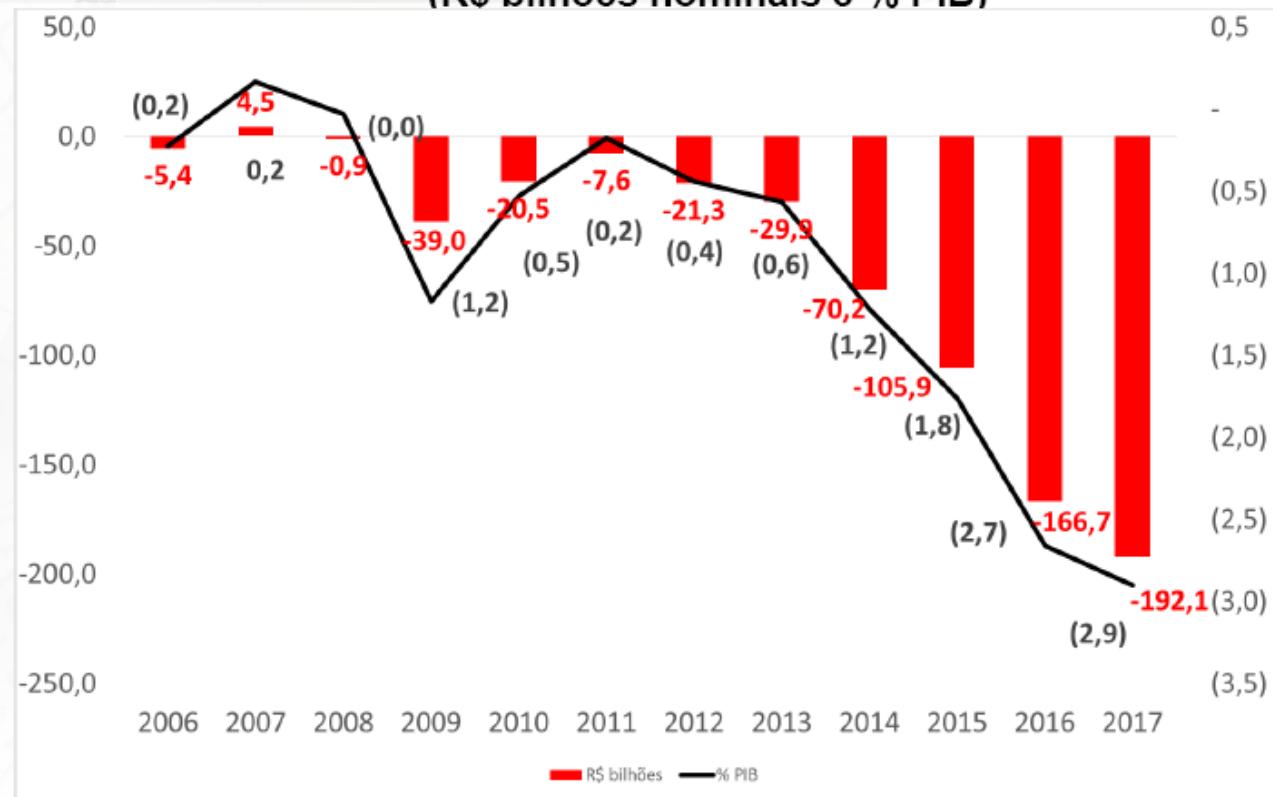
## Resultado da Seguridade Social (Em R\$ bilhões)

Descrição	2013	2014	2015	2016	2017	% Total
<b>I. Receitas da Seguridade Social</b>	<b>576,5</b>	<b>607,9</b>	<b>627,2</b>	<b>613,2</b>	<b>657,9</b>	<b>100,0</b>
I.1 Contribuições Sociais	569,7	600,4	618,0	604,1	648,8	98,6
I.2 Demais receitas	6,8	7,4	9,2	9,1	9,0	1,4
<b>II Despesas da Seguridade Social</b>	<b>666,6</b>	<b>737,9</b>	<b>793,7</b>	<b>871,8</b>	<b>950,3</b>	<b>100,0</b>
II.1 Principais Benefícios da Seguridade Social	552,6	614,4	662,0	732,9	797,8	84,0
II.2 Salários dos servidores ativos do orçamento da seguridade social	15,2	16,4	18,1	19,2	23,8	2,5
II.3 Outras despesas de custeio e capital da seguridade social	98,8	107,1	113,6	119,7	128,7	13,5
<b>III Resultado da Seguridade Social</b>	<b>-90,1</b>	<b>-130,1</b>	<b>-166,5</b>	<b>-258,7</b>	<b>-292,4</b>	

Fonte: SOF/MPDG.

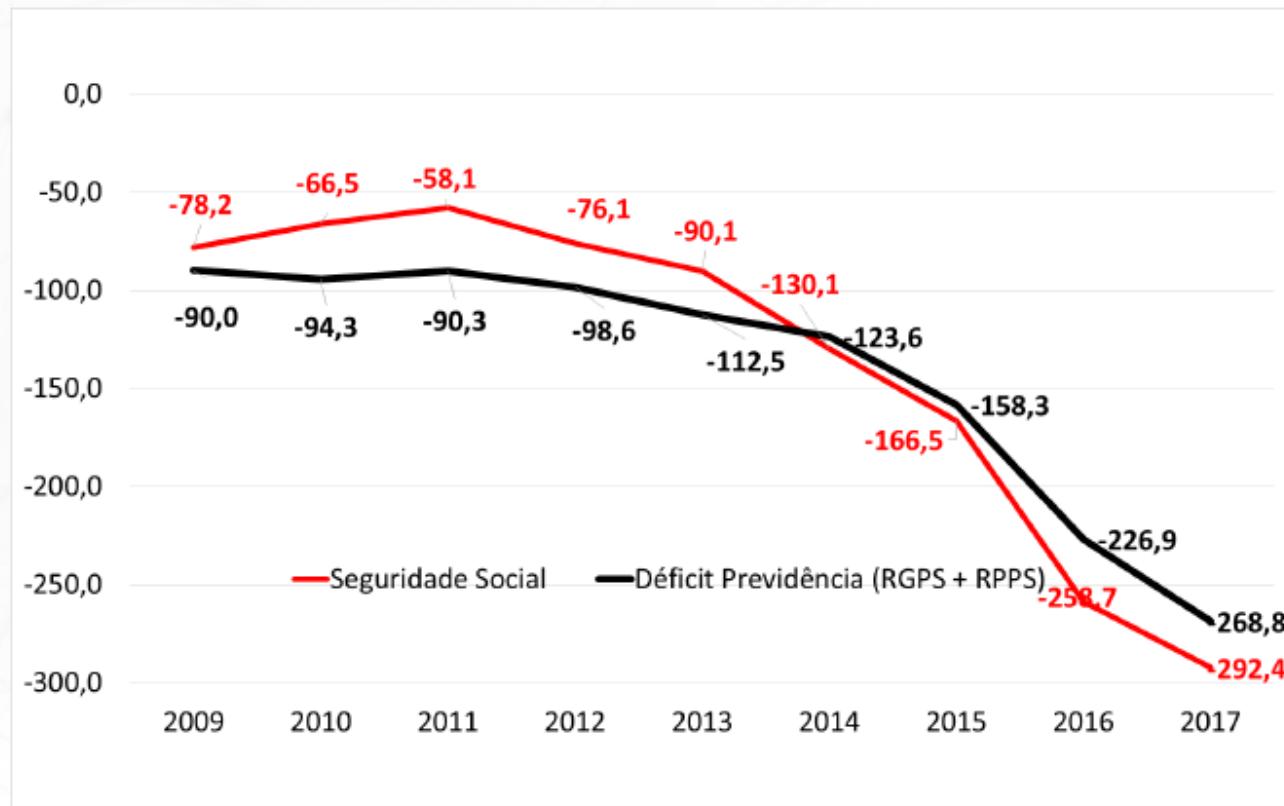
# Resultado da Seguridade Social sem a Incidência da DRU 5

(R\$ bilhões nominais e % PIB)



Fonte: SOF/MPDG e STN/MF. PIB da grade de 31/01/2018.

# Resultado da Previdência (RGPS e RPPS) e Seguridade Social ( Em R\$ bilhões)



Fonte: MF.

Obs: RPPS fonte RREO.

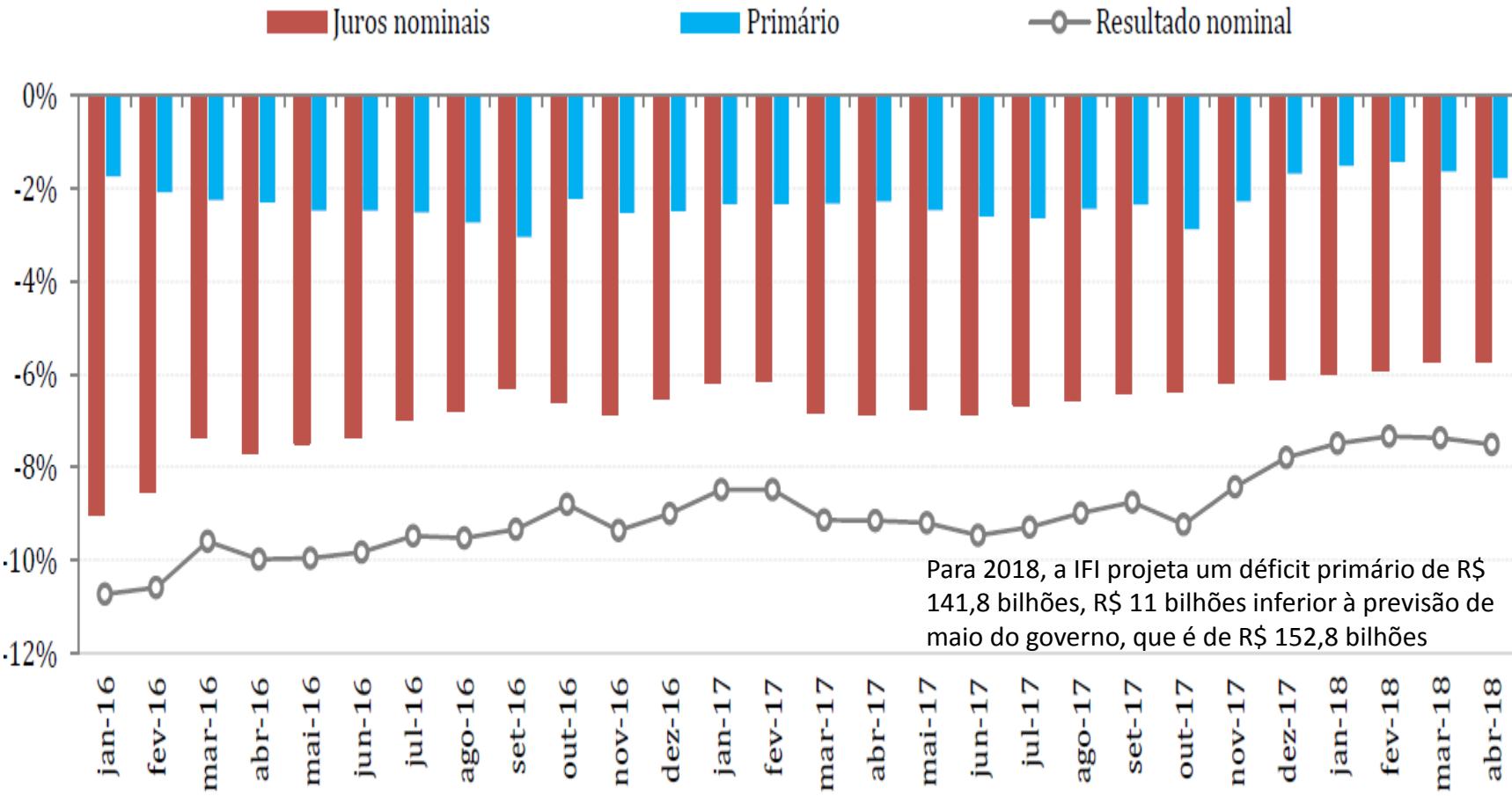
MINISTÉRIO DO

# Seguridade Social e Previdência dos Servidores



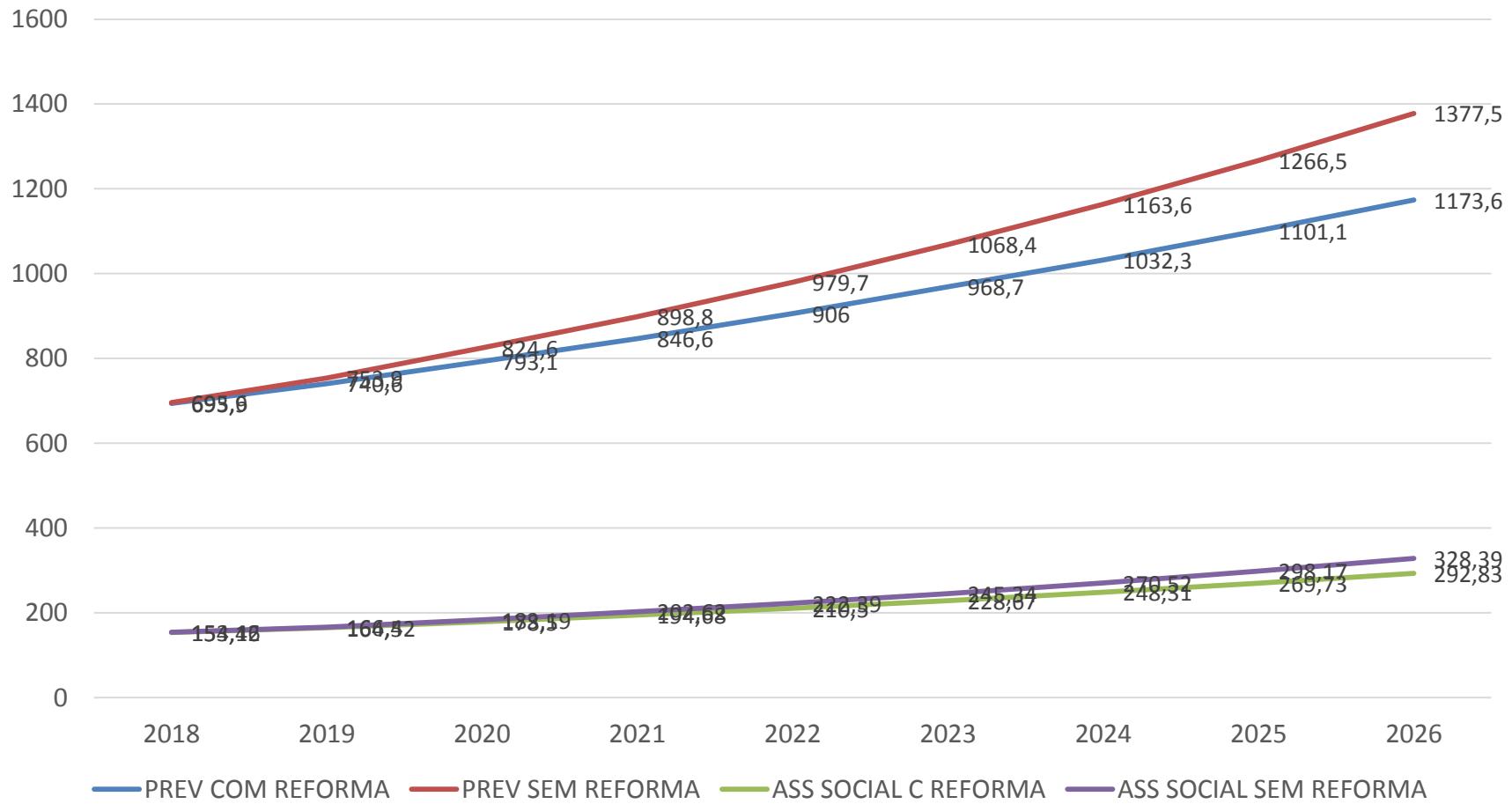
- Não integram o conceito de “seguridade social” (art. 194 da CF)
- Regimes fechados sem filiação facultativa e cobertura universal
- Vinculado à relação estatutária e legalidade
  - Ausência de liberdade negocial
- Custeio pelo servidor e respectivo ente com contribuição de inativos (ausente no RGPS)
- Despesa do Tesouro
- Função como instrumento de atração e retenção
- Função como garantia da integridade

# Necessidades de Financiamento em % PIB



Fonte: Banco Central. Elaboração: IFI.

# Despesa Previdenciária e Assistencial 2018-2026 – Com reforma e sem reforma – em R\$ bilhões



Fonte: Ministério da Fazenda - Nota Técnica nº 32 - Brasília, 11 de maio de 2017

# Governo não sabe se metade dos programas de subsídio dão resultado

Mais da metade dos benefícios tributários concedidos pelo governo federal via renúncia de impostos não tem o acompanhamento de nenhum órgão gestor.

Criados via projetos de lei que passaram pelo Congresso, esses benefícios atendem a setores, regiões, categorias empresariais ou mesmo pessoas físicas e consumiram o equivalente a 4,1% do PIB no ano passado (R\$ 275 bilhões).

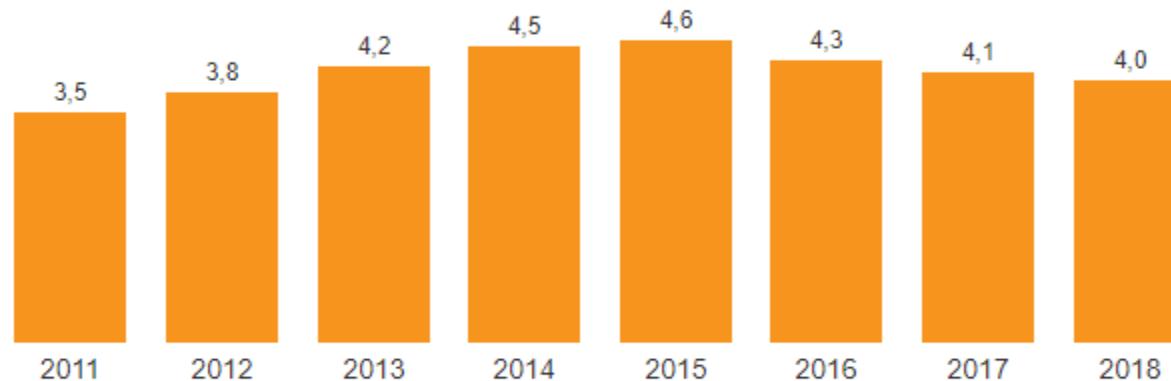
A previsão do governo é abrir mão de outros R\$ 283 bilhões com renúncias de impostos neste ano com os chamados gastos tributários.

Um pente-fino feito pelo TCU (Tribunal de Contas da União) mostra que oito em cada dez desses programas não têm data para acabar - e que 53% não têm gestor responsável.

O resultado é um baixo controle sobre a efetividade das políticas que motivaram a renúncia de impostos.

## RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS

Em % do PIB



**2018:** Projeção é que o governo abra mão de R\$ 283 bi em impostos para beneficiar empresas, setores e pessoas físicas

\*Previsão no Orçamento Fonte: Elaboração TCU com base em dados da Receita Federal

# Desvios históricos da receita previdenciária



*“Em 1999, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) realizou um estudo, identificando que, do início da década de 1960, quando ocorreu a unificação dos institutos de previdência, até 1996, a previdência social brasileira destinou mais de R\$ 400 bilhões a finalidades estranhas a sua função(1).*

*Esse valor, corrigido pela variação do IPCA, e se capitalizado a juros de 6% ao ano, corresponderia a, pelo menos, R\$ 5,2 trilhões em janeiro de 2017.*

*Estudo apresentado pela Dra. Eli Iolla Gurgel Andrade a esta CPI, fruto de sua Tese de Doutorado (2), aponta que, no período 1945-1980, a previdência acumulou um superávit, em valores de 1997, capitalizados à mesma taxa, da ordem de R\$ 598,7 bilhões. Esse montante, se atualizado, se continuasse sendo capitalizado a essa mesma taxa, e corrigido pelo IPCA corresponderia em agosto de 2017 a R\$ 8,25 trilhões.*

*A canalização de recursos da receita previdenciária para despesas que deveriam ser custeadas com recursos orçamentários não vinculados beneficiou a sociedade como um todo, uma vez que grande parte desses recursos foi utilizada em obras de infraestrutura e investimento pelo Governo Federal.*

*Assim, qualquer insuficiência sazonal ou estrutural de recursos necessários à satisfação da despesa previdenciária não pode ser suportada exclusivamente pelos segurados e beneficiários do RGPS.”*

(1) GOBETTI, Sérgio. História da Previdência: Desvios somam R\$ 400 bilhões em 33 anos. Zero Hora, 24.10.1999.

(2) ANDRADE, Eli Gurgel. (Des)Equilíbrio da Previdência Social Brasileira 1945 – 1997 (componentes econômico, demográfico e institucional). Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, Abril de 1999, p. 134.

# Renúncia Fiscal Previdenciária

ANO	Desone- ração da Folha	Simples Nacional	Filantró- picas	Export. Rural	MEI	OLIMP.	Donas de Casa	TOTAL
2015	25.199	22.495	11.170	5.941	1.404	60	217	<b>66.486</b>
2016	14.547	23.282	11.562	6.040	1.676	331	225	<b>57.663</b>
2017	13.712	24.181	12.008	5.534	1.741	24	234	<b>57.434</b>
2018*	14.771	26.437	11.069	5.996	1.838	0	237	<b>60.348</b>
<b>TOTAL</b>	<b>68.229</b>	<b>96.395</b>	<b>45.809</b>	<b>23.511</b>	<b>6.659</b>	<b>415</b>	<b>913</b>	<b>241.931</b>

\* Estimativa; Em milhões de R\$

Fonte: STN/MF – Relatório Resumido da Execução Orçamentaria – dez 2017

# Sonegação

ANO	Massa Salarial RAIS	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE DEVIDA (8 a 11%)	Contribuição Previdenciária do Empregado - CPE REPASSADA à União	CPE APROPRIADA INDEVIDAMENTE	INEFICIÊNCIA ARRECADATÓRIA
2012	861.100.287.765,78	68.364.939.730,75	53.157.676.574,00	15.207.263.156,75	22,24%
2013	968.236.418.529,06	77.091.847.838,47	55.536.464.543,00	21.555.383.295,47	27,96%
2014	1.071.703.603.061,28	85.645.086.044,11	60.697.931.443,00	24.947.154.601,11	29,13%
2015	1.465.572.786.052,32	131.901.550.744,71	84.977.104.020,20	46.924.446.724,51	35,58%
<b>TOTAL</b>		<b>363.003.424.358,04</b>	<b>254.369.176.580,20</b>	<b>108.634.247.777,84</b>	<b>28,73%</b>

ANO	Expectativa de Formalização de Vínculos (16milhões)	
	Arrecadação CPE	Arrecadação FGTS
2012	R\$ 93.347.318.292,06	R\$ 33.944.479.378,93
2013	R\$ 96.440.960.000,00	R\$ 33.945.856.000,00
2014	R\$ 97.517.728.000,00	R\$ 33.945.856.000,00
2015	R\$ 97.190.016.000,00	R\$ 33.945.856.000,00
Tota	<b>384.496.022.292,06</b>	<b>135.782.047.378,93</b>
<b>Tota Geral</b>	<b>520.278.069.670,99</b>	

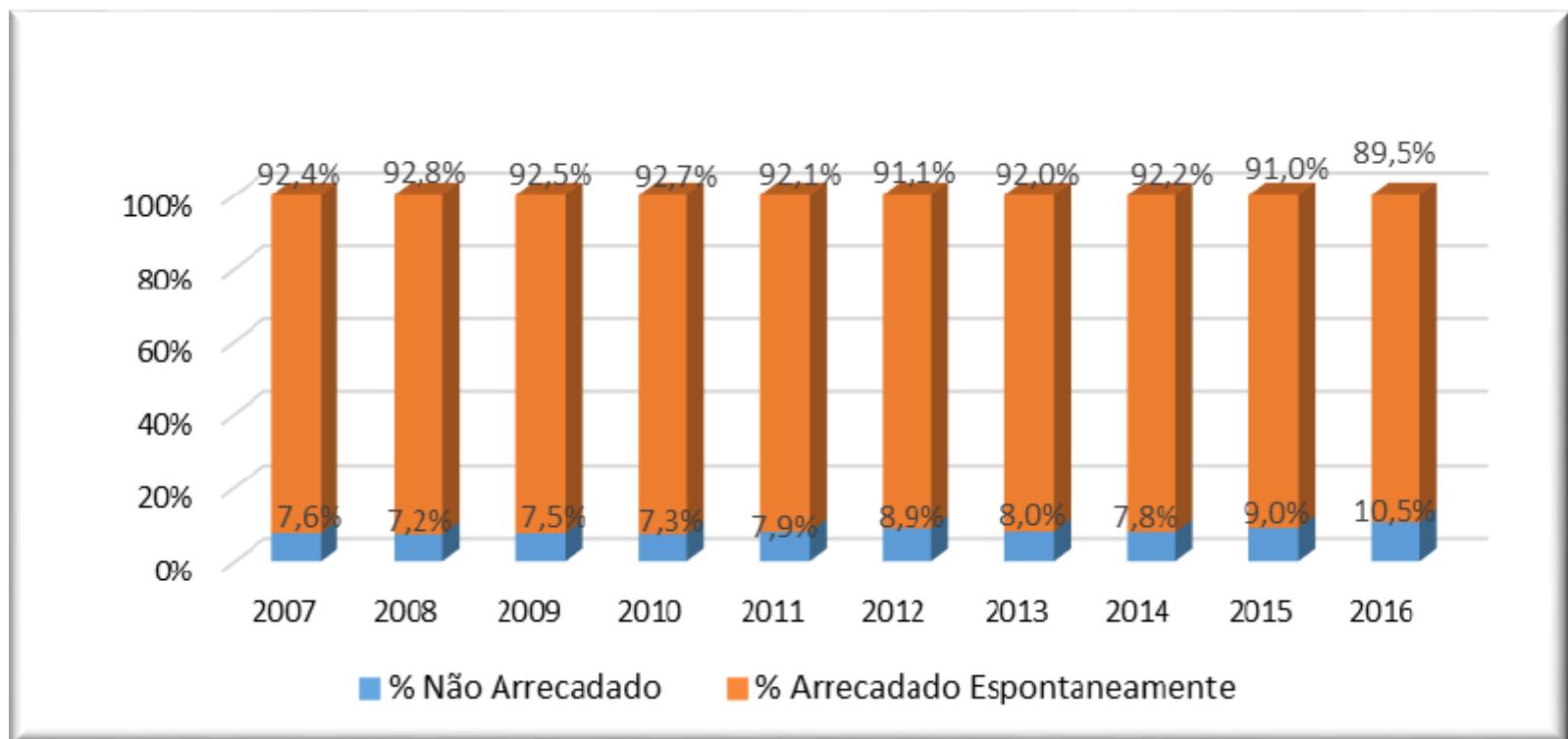
Fonte: SINAIT

## SINPROFAZ (2016)

CPRGPS: Sonegação de R\$ 109 BI (27,8% do total da arrecadação = 76% das NFRGPS)  
 COFINS: R\$ 45,2 bi; CSLL: R\$ 17 bi ; PIS/PASEP: R\$ 12 bi

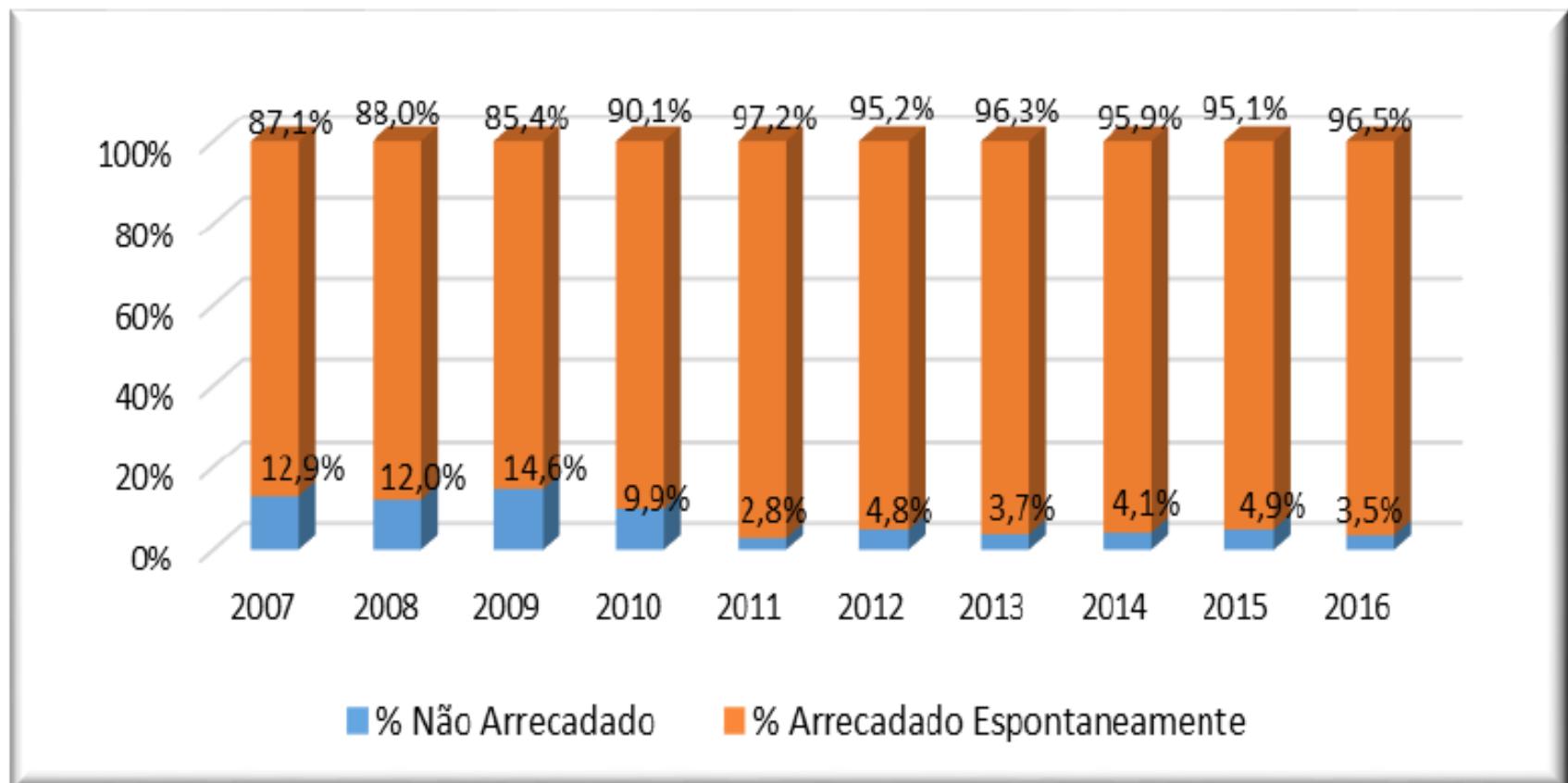
# Inadimplência

**TCU - Inadimplência das contribuições  
previdenciárias (2007-2016)**





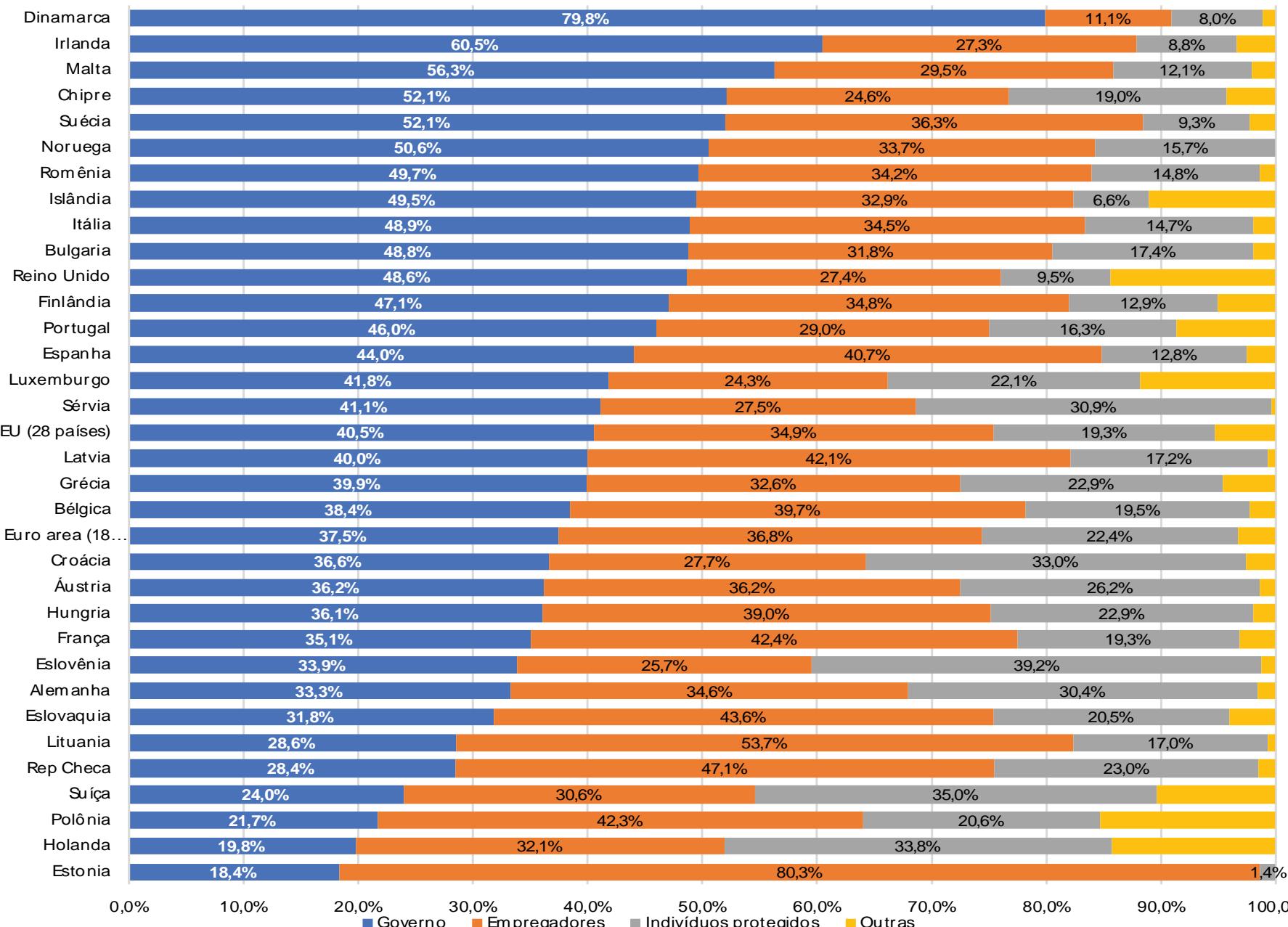
## TCU - Inadimplência da Cofins, CSLL e PIS/PASEP (2007-2016)



# Execução Fiscal

- Dívida ativa inscrita da ordem de R\$ 450 bilhões
- Morosidade e baixa eficiência na cobrança
- Judicialização elevada
- Elevada “confusão” entre dívidas em execução e compensações não efetivadas
- Vantagens financeiras em questionar dívidas
- Prescrição em cinco anos

# Receitas da Proteção Social por Tipo – Europa (2014)



Fonte: EUROSTAT. Social protection receipts by type, 2014. 2016.

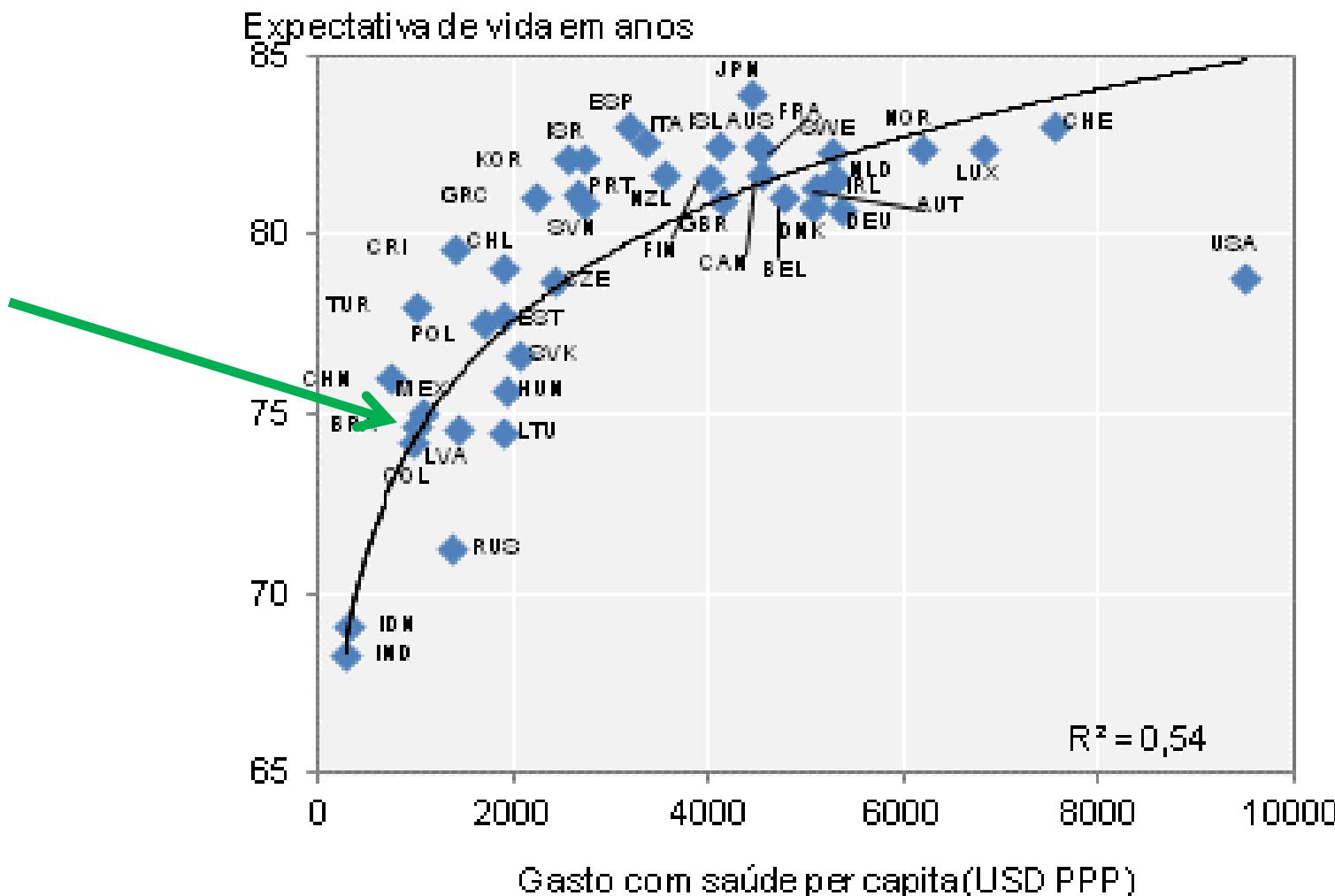
# A EC 95 e o gasto com a saúde

MUNICÍPIOS	ESTADOS	UNIÃO						
Desde 2000	Desde 2000	De 2000 a 2015	A partir de 2015	2017	A partir de 2018			
EC 29/2000	EC 29/2000	EC 29/2000	EC 86/2015	EC 95/2016	EC 95/2016			
15% Transferências legais e constitucionais e impostos diretamente arrecadados	12% Transferências legais e constitucionais e impostos diretamente arrecadados	Valor empenhado no ano anterior + variação do PIB	Ano 2016 2017 2018 2019 2020	Base RCL 13,20% 13,70% 14,10% 14,50% 15,00%	Ano - 2017 - - -	Base RCL - 15,00% - - -	Base: gasto ano anterior	Valor gasto no ano anterior + IPCA

In Affonso, J. R. Financiamento da Saúde no Brasil: os desafios do Estado e da Sociedade , 2018.

Fonte: CONASEMS.

# Gasto com Saúde e Expectativa de vida ao nascer



Fonte: OECD Health at a Glance 2018.

# Gasto Público com saúde

## Comparação de Indicadores de Financiamento da Saúde em Sistemas Universais - 2015

País	Gasto total com saúde em % do PIB	Gasto público em saúde per capita (US\$ PPP)	Gasto público em saúde em % do gasto total em saúde
Austrália	9,10	2.887,70	67,03
Brasil	8,90	594,90	42,70
Canadá	10,40	3.383,40	74,04
Cuba	10,90	2.195,90	88,07
Suécia	11,00	4.433,00	83,64
Reino Unido	9,90	3.330,30	79,80

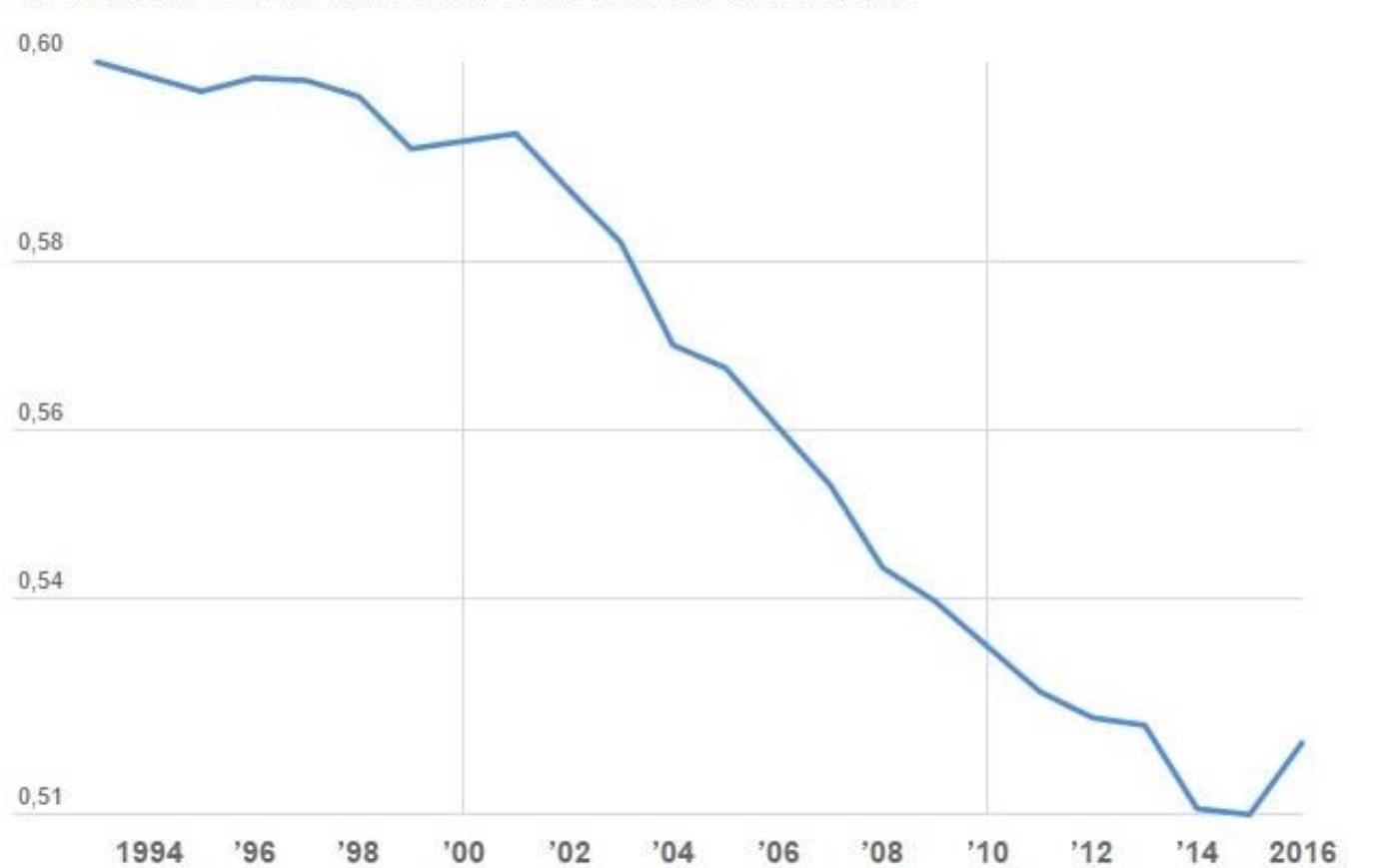
Elaboração própria. Fonte primária: World Health Organization.

Nota: Os indicadores da Austrália são referentes ao ano de 2014 (último dado disponível).

# Evolução da Desigualdade de Renda no Brasil (Coeficiente de Gini)

## Índice de Gini da renda domiciliar per capita

Taxa medida entre 0 e 1, onde quanto mais próximo de 1 maior é desigualdade no país



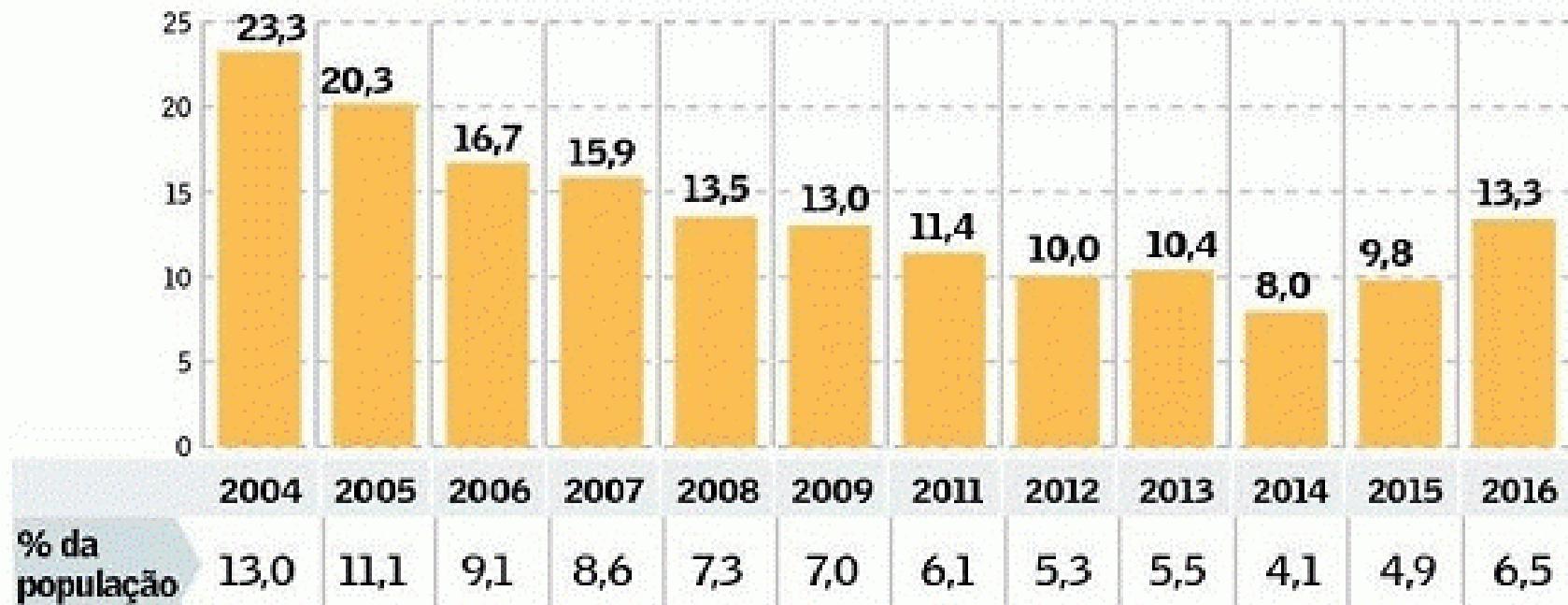
Fonte: FGV Social/CPS a partir dos microdados da PNAD e PNADC/IBGE

# Pobreza crescente

O impacto da deterioração do emprego e renda em 2015 e 2016

## ■ Histórico da extrema pobreza (US\$ 1,90 por dia ou R\$ 133,72 por mês)

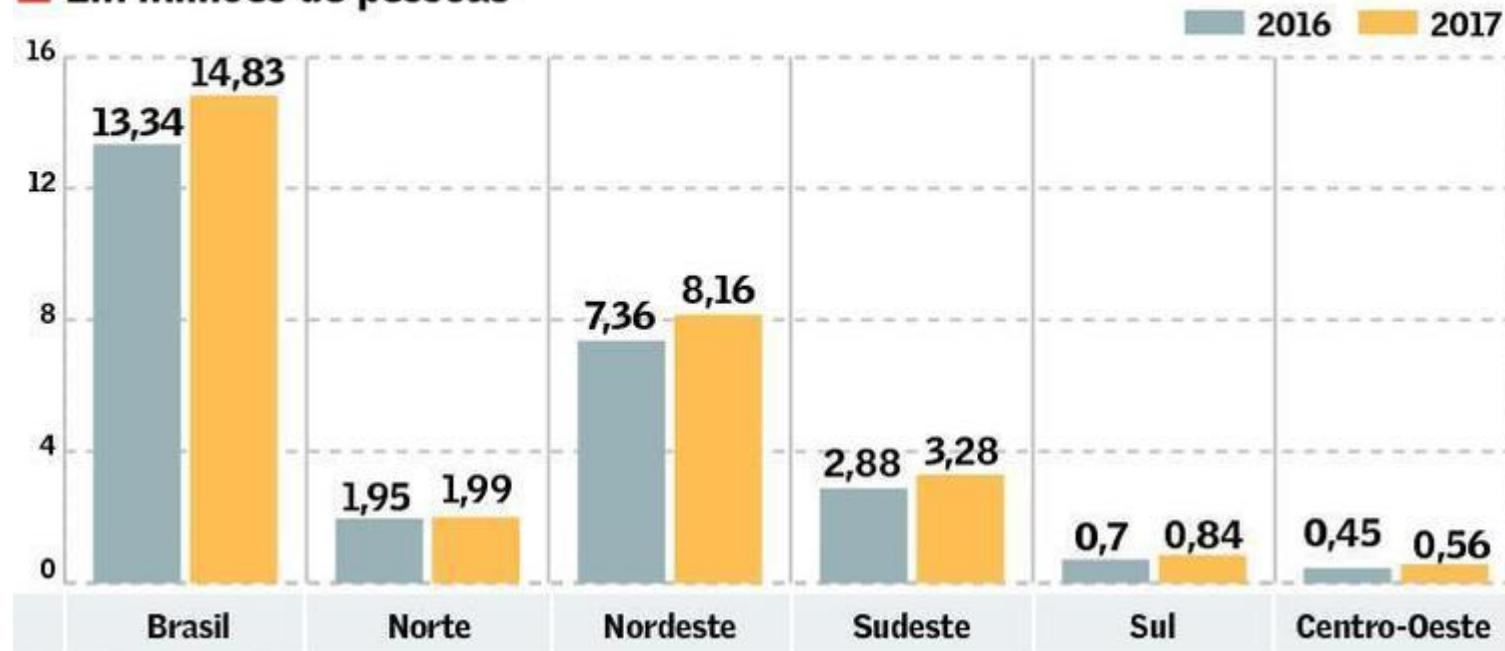
Milhões de pessoas



# Extrema pobreza

População vivendo abaixo da linha de pobreza extrema (US\$ 1,90)

■ Em milhões de pessoas



Fonte: LCA/Pnad Continua

# Conclusão

- A seguridade social é um avanço que não comporta retrocesso
- Aumento do gasto é inexorável
- EC 95/2016: incompatível com as necessidades – **camisa de força**
- Reformas são necessárias – principalmente sob o aspecto da gestão e das receitas
- Necessidades: Inclusão, emprego, renda, educação
- Propostas da CPI da Previdência
  - Recriação do Conselho Nacional de Seguridade Social com poderes para definir orçamento da seguridade social
  - Prescrição das contribuições sociais: igual à carência (hoje 15 anos)
  - Contabilização e compensação trimestral das renúncias de receitas da seguridade
  - Fim da DRU para seguridade

# Obrigado!

Luiz.alb.santos@gmail.com