

LUCIANO HENRIQUE FIALHO BOTELHO

**SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: FINANCIAMENTO, 'PERDAS' DE  
RECURSOS E RESULTADO FINANCEIRO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS - BRASIL  
2018

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

B748s Botelho, Luciano Henrique Fialho, 1992-  
2018       Seguridade social no Brasil : financiamento, 'perdas' de  
recursos e resultado financeiro / Luciano Henrique Fialho  
Botelho. – Viçosa, MG, 2018.  
xv, 120f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Seguridade social - Brasil. 2. Finanças públicas.  
3. Previdência social. I. Universidade Federal de Viçosa.  
Departamento de Administração e Contabilidade. Programa de  
Pós-graduação em Administração. II. Título.

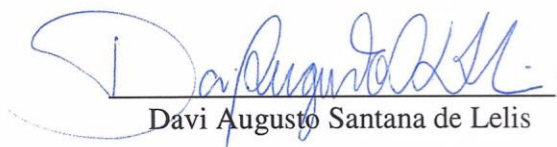
CDD 22 ed. 368.481

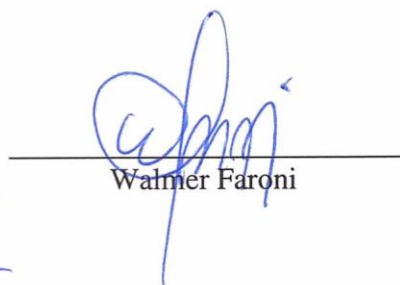
LUCIANO HENRIQUE FIALHO BOTELHO

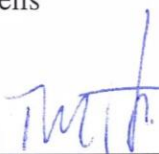
**SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: FINANCIAMENTO, 'PERDAS' DE  
RECURSOS E RESULTADO FINANCEIRO**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 22 de fevereiro de 2018.

  
Davi Augusto Santana de Lelis

  
Walmer Faroni

  
Thiago de Melo Teixeira da Costa  
(Orientador)

Dedico este trabalho  
Aos meus pais Ana e  
Agostinho

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela minha vida e por todas as oportunidades que me foram concedidas

Aos meus pais (Ana e Agostinho) por todo amor e estrutura familiar que proporcionou tal conquista

À minha irmã (Thatiane) por todo incentivo e apoio

À minha namorada (Nágela) por todo amor e compreensão nas árduas etapas vencidas

A toda minha família e amigos pela força nos momentos difíceis, em especial minha vó Maria que sempre me fortaleceu com seu carinho

Ao meu orientador professor Thiago pelo trabalho em equipe, por acreditar nas minhas propostas e pelas orientações e ensinamentos fundamentais para esta conquista

Ao GPPREV e todos os seus membros que foram essenciais para a realização desde trabalho diante das ricas discussões realizadas, em especial o meu coorientador professor Bruno Tavares

A todos funcionários do Departamento de Administração e Contabilidade que sempre estiveram prontos para ajudar nos momentos de incerteza

A todos os professores que contribuíram para o meu crescimento intelectual e profissional durante o mestrado

A todos que contribuíram na minha formação acadêmica

À Universidade Federal de Viçosa pela estrutura de ensino, pesquisa e extensão e beleza inspiradora

Aos professores Rodrigo Gava, Davi Lelis, Walmer Faroni e Fernanda Cristina que aceitaram contribuir para o enriquecimento deste trabalho durante as etapas de avaliação

Ao apoio financeiro da CAPES que viabilizou tal vitória

*“Não se pode desconsiderar os efeitos econômicos do Welfare State. Mas tampouco podemos esquecer que a única razão para promover a eficiência é a de garantir o bem-estar”*  
Esping-Andersen

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE QUADROS .....	ix
LISTA DE TABELAS.....	x
LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS .....	xi
RESUMO.....	xiv
ABSTRACT.....	xv
<b>INTRODUÇÃO GERAL.....</b>	<b>1</b>
<b>ARTIGO 1 - PARADIGMA DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL SOB A ÓTICA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO.....</b>	<b>7</b>
<b>RESUMO:.....</b>	<b>7</b>
1. INTRODUÇÃO .....	8
2. ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, FINANÇAS PÚBLICAS E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA.....	10
3. O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL.....	14
3.1. O Financiamento das Políticas da Seguridade Social Pré-Constituição Federal de 1988	14
3.2. O Financiamento da Seguridade Social na Constituição de 1988 e Alterações Posteriores .....	20
3.2.1. As Contribuições Sociais para a Seguridade Social .....	22
3.2.2. Outras Arrecadações destinadas à Seguridade Social.....	26
4. DISCUSSÕES SOBRE O ORÇAMENTE ÚNICO E DEFINIÇÕES QUANTO AO FINANCIAMENTO INTERSETORIAL NA SEGURIDADE SOCIAL.....	28
5. INCONFORMIDADES QUANTO ÀS DEFINIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL .....	32
6. REFLEXÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: SEGURO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL.....	34
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS: .....	37
<b>ARTIGO 2 - AS RECEITAS ‘PERDIDAS’ E SEUS EFEITOS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL.....</b>	<b>42</b>
<b>RESUMO:.....</b>	<b>42</b>
1. INTRODUÇÃO .....	43
2. REVISÃO DE LITERATURA .....	45
2.1. O Estado de Bem-Estar Social, a Cidadania e as Finanças Públicas.....	45
2.2. Proteção Social, Princípios do Financiamento e as Bases de Custeio da Seguridade Social no Brasil.....	48
2.3. Situações que Afetam o Orçamento da Seguridade Social.....	50
3. METODOLOGIA .....	54

3.1.	Procedimentos para Coleta de dados .....	54
3.2.	Operacionalização dos Resultados .....	55
4.	RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	56
4.1.	Evolução dos Recursos ‘Perdidos’ pela Seguridade Social.....	56
4.2.	Efeito dos Instrumentos Fiscais sobre a Seguridade Social no Brasil.....	60
4.3.	Influência das Desonerações e da Inadimplência no Resultado Financeiro da Previdência Social no Brasil.....	63
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	65
	REFERÊNCIAS: .....	66
	<b>ARTIGO 3 - ANÁLISE FINANCEIRA DA SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....</b>	<b>72</b>
	RESUMO.....	72
1.	INTRODUÇÃO .....	73
2.	REVISÃO DE LITERATURA .....	77
2.1.	O Estado de Bem-estar Social .....	77
2.2.	Seguridade Social .....	78
2.2.1.	Previdência Social.....	79
2.2.2.	Assistência Social .....	80
2.2.3.	Saúde Pública.....	81
2.3.	O Orçamento Público Nacional e a Financeirização do Estado .....	82
2.4.	O Financiamento da Seguridade Social no Brasil e a suas ‘Perdas’ contemporâneas .....	83
2.5.	Expansão Demográfica e a Influência dos Indicadores Econômicos na Previdência e Seguridade Social.....	85
3.	METODOLOGIA .....	86
3.1.	Coleta de Dados e Descrição das Variáveis .....	87
3.2.	Operacionalização dos Resultados .....	88
4.	RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	88
4.1.	A Evolução das Receitas e Despesas da Seguridade Social no Brasil .....	88
4.2.	Resultado Financeiro da Seguridade e Previdência Social no Brasil e sua relação às Finanças Nacionais.....	93
4.3.	Um Olhar Para o Futuro: Aspectos Macroeconômicos, Orçamento da Seguridade Social, Desconstrução das ‘Convergências’ e Sugestões de Reforma na Previdência Social.....	99
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
	REFERÊNCIAS: .....	104
	<b>CONCLUSÃO GERAL .....</b>	<b>111</b>
	<b>REFERÊNCIAS GERAIS:.....</b>	<b>113</b>

APÊNDICE A – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TOTAIS DA SEGURIDADE SOCIAL POR ORIGEM (CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E OUTRAS RECEITAS). .....	117
APÊNDICE B – OUTRAS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL.....	118
APÊNDICE C – PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA APLICADA NA SAÚDE PÚBLICA (EFEITO DA EC N° 86/2015) .....	119
APÊNDICE D – DESONERAÇÕES NA SEGURIDADE SOCIAL POR TRIBUTOS OU ATIVIDADES.....	120

**LISTA DE FIGURAS**

## ARTIGO 1

**Figura 1:** Construção e Quebra de Paradigmas na Seguridade Social brasileira. .... 35

## ARTIGO 2

**Figura 1:** Criação e Evolução da Desvinculação de Receitas da União (1994-2016)..... 52**Figura 2:** A Retirada de Recursos do OSS pela DRU..... 53**Figura 3:** A Evolução na Concessão de Desonerações em Contribuições Sociais pela União..... 57**Figura 4:** Desonerações na Previdência Social ..... 58**Figura 5:** Evolução da Desvinculação das Contribuições Sociais..... 59**Figura 6:** Evolução da Inadimplência Empresarial Perante o RGPS..... 60

## ARTIGO 3

**Figura 1:** A Evolução do Resultado Financeiro da Seguridade Social no Brasil..... 93

## LISTA DE QUADROS

### ARTIGO 1

<b>Quadro 1:</b> O Custeio na Lei Orgânica da Previdência Social em 1960 e Alterações Posteriores. ....	16
<b>Quadro 2:</b> As Contribuições Sociais determinadas pela Constituição de 1988. ....	23
<b>Quadro 3:</b> Contribuições Sociais, Bases de Cálculo e Destinação. ....	25
<b>Quadro 4:</b> Outras Receitas pertencentes à Seguridade Social. ....	27

### ARTIGO 2

<b>Quadro 1:</b> Receitas Para o Financiamento da Seguridade Social Conforme CF/88 e Lei 8.212/91.....	49
<b>Quadro 2:</b> Os Tipos de Desonerações Vigentes na Seguridade Social.....	51
<b>Quadro 3:</b> Dados Diversos da Pesquisa e os Respectiveiros Órgãos de Origem.....	54

### ARTIGO 3

<b>Quadro 1:</b> Fontes de Financiamento da Seguridade Social Conforme CF/88 e Lei 8.212/91.....	84
--------------------------------------------------------------------------------------------------	----

## LISTA DE TABELAS

### ARTIGO 2

**Tabela 1:** O Efeito da DRU e das Desonerações no Resultado Financeiro da Seguridade Social no Brasil..... 61

**Tabela 2:** O Efeito das Desonerações e da Inadimplência no Resultado Financeiro do RGPS ..... 63

### ARTIGO 3

**Tabela 1:** Evolução das Contribuições Sociais Destinadas à Seguridade Social por Fonte de Financiamento ..... 89

**Tabela 2:** Despesas da Seguridade Social por Função..... 91

**Tabela 3:** A Evolução do Resultado Financeiro da Previdência Social (RGPS) no Brasil..... 96

**Tabela 4:** Endividamento Público, DRU, Desonerações Tributárias e o Resultado do OSS..... 97

**Tabela 5:** A Relação entre a Dívida Pública, a DRU, as Desonerações e as Dificuldades Financeiras do OSS..... 98

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

- ADCT – Ato de Disposições Constitucionais Transitórias
- ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
- Art. – Artigo (Constituição)
- BACEN – Banco Central do Brasil
- BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAP – Caixas de Aposentadoria e Pensão
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- DPFe – Dívida Pública Federal Externa
- DPMfi – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
- DPVAT - Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de via Terrestre
- DRU – Desvinculação de Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional
- EUA – Estados Unidos da América
- FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
- Finsocial – Fundo de Investimento Social
- FIES – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- FSE – Fundo Social de Emergência
- IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensão
- IAPFESP – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Ferroviários e Empegados em Serviços Públicos
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IGP-M - Índice Geral de Preços do Mercado

INDESP - Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto

INPC – Índice Nacional de Preço ao Consumidor

INPS – Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional do Seguro Social

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPEA - Instituto de Pesquisa em Estatística Aplicada

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LC – Lei Complementar

LOA – Lei Orçamentária Anual

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social

MEI – Microempreendedor Individual

MP – Medida Provisória

OSS – Orçamento da Seguridade Social

PAF – Plano Anual de Financiamento da dívida

PEA – População Economicamente Ativa

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PIB – Produto Interno Bruto

PIS/PASEP - Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PGFN - Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

RAD – Relatório Anual da Dívida pública

RGPS - Regime Geral de Previdência Social

RPPS – Regime Próprio de Previdência Social

RSB – Reforma Sanitária Brasileira

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SELIC - Sistema Especial de Liquidação e Custódia

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESI - Serviço Social da Indústria

SESC - Serviço Social do Comércio

SEST - Serviço Social do Transporte

STN – Sistema Tributário Nacional

SUS - Sistema Único de Saúde

TN – Tesouro Nacional

## RESUMO

BOTELHO, Luciano Henrique Fialho, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, fevereiro de 2018. **Seguridade Social no Brasil: Financiamento, ‘Perdas’ de Recursos e Resultado Financeiro**. Orientador: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

A presente dissertação, diante da grande divergência acadêmica no que tange ao resultado financeiro da seguridade social no Brasil, teve como objetivo analisar as fontes de financiamento securitárias, os instrumentos que retiram recursos da seguridade social (Desonerações tributárias e DRU) e os resultados financeiros da seguridade e previdência social (RGPS) no Brasil, entre 2006 e 2016. Nas revisões de literaturas, foram abordadas as finanças públicas; o Estado de bem-estar social; a seguridade social (previdência, assistência e saúde); as estruturas de financiamento das políticas de seguridade social desde a Lei Eloy Chaves (1923) até o âmbito atual; a existência de instrumentos que dificultam a atuação estatal na seguridade social, a exemplo da DRU e das desonerações tributárias; a influência dos cenários econômicos, demográficos e trabalhistas na seguridade social; e o orçamento público nacional com sua inclinação contemporânea a financeirização. Em termos metodológicos, utilizou-se de análises gráficas, documentais, bibliográficas, estatísticas descritivas, construções de cenários e correlações para se processar os dados secundários coletados em fontes diversas. Os achados evidenciaram a transformação nas estruturas de financiamento e a mudança de paradigmas nas políticas de seguridade social, de seguro social reduzido na Eloy Chaves para a seguridade social na CF/88. Nas bases de financiamento, a CF/88 foi responsável por uma diversificação de fontes antes nunca vista no Brasil. Contudo, perante restrições políticas e econômicas, já no começo dos anos 90, começou-se a se destruir, principalmente com a criação de medidas como a DRU em 1994, o ideal de Estado de bem-estar social proposto. Foram dispostos os recursos que são ‘perdidos’ pela seguridade social diante da DRU, das desonerações tributárias e da inadimplência na previdência social, sendo demonstrado, através da construção de cenários, como os problemas financeiros da seguridade são causados, em grande medida, por tais dispositivos. Por fim, foi evidenciado a sustentabilidade financeira da seguridade social e da previdência social quando se observa a integralidade do OSS e a função tripartite de custeio da previdência social, corroborados por contextos econômicos equilibrados.

## ABSTRACT

BOTELHO, Luciano Henrique Fialho, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, February, 2018. **Social Security in Brazil: Financing, 'Losses' of Resources and Financial Result.** Advisor: Thiago de Melo Teixeira da Costa.

The present dissertation, in view of the great academic divergence regarding the financial result of social security in Brazil, had as objective to analyze the sources of security financing, the instruments that withdraw resources of the social security (Tax exemptions and DRU) and the financial results of the social security and social security (RGPS) in Brazil between 2006 and 2016. In the literature reviews, public finances were addressed; the welfare state; social security (welfare, care and health); the financing structures of social security policies from the Eloy Chaves Law (1923) to the current scope; the existence of instruments that make it difficult for the State to act in social security, such as the DRU and the tax exemptions; the influence of economic, demographic and labor scenarios on social security; and the national public budget with its contemporary inclination towards financialization. In methodological terms, we used graphic, documentary, bibliographical analyzes, descriptive statistics, scenario constructions and correlations to process the secondary data collected in different sources. The findings evidenced the transformation in financing structures and the change of paradigms in social security policies, reduced social security in Eloy Chaves for social security in CF / 88. In the financing bases, CF / 88 was responsible for a diversification of sources never before seen in Brazil. However, in the early 1990s, political and economic constraints began to be destroyed, especially with the creation of measures such as the DRU as early as 1994, the ideal of welfare state created. The resources that were "lost" by social security in the face of the DRU, tax relief and delinquency in social security were arranged, and it was demonstrated, through the construction of scenarios, how the financial security problems are caused to a great extent by such devices . Finally, the financial sustainability of social security and social security was evidenced when the OSS and the tripartite function of social security funding were observed, corroborated by balanced economic contexts.

## INTRODUÇÃO GERAL

Ao longo das décadas, de acordo com os modelos político-econômicos vigentes ou a partir das necessidades dos cidadãos em relação ao Estados, foram sendo moldadas as políticas sociais. O Estado de bem-estar social consiste em um ideal de Estado, que desenvolveu durante o século XX, no qual há um maior destaque para a proteção social, a partir do fornecimento de políticas universais a sociedade (ESPING-ANDERSEN, 1990; MARSHALL, 1967). No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) foi um marco para o âmbito social, com a sugestão de um novo paradigma de desenvolvimento para a nação, principalmente diante da normatização da seguridade social, pelo Art. 194, e da educação universal, a partir do Art. 205. Contudo, a CF/88 apresentou como característica a sua múltipla ideologia, o que trouxe desafios para as políticas sociais propostas (LELIS; COSTA, 2015).

A seguridade social pode ser compreendida como a garantia econômica e de subsistência das famílias e dos indivíduos, a partir da responsabilidade do Estado. No Brasil, os princípios da solidariedade e da dignidade da pessoa humana, estabelecidos pela CF/88, são os alicerces da seguridade social, diante da harmonia da vida em sociedade pregada pelo primeiro e da manutenção da dignidade humana no atendimento das necessidades mínimas, proposta pelo segundo (SERAU JUNIOR, 2012; IBRAHIM, 2015; BRASIL, 1988).

O Artigo 194 da CF/88 apresenta que 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 social e à assistência social”. Nesse escopo, a previdência social, de acordo com o Art. 201, é responsável pela cobertura financeira dos indivíduos em situações de dificuldades laborativas, sendo essa operada a partir do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPSs), em ambos os casos com contribuição obrigatória e filiação compulsória. À assistência social cabe o atendimento básico para as famílias ou indivíduos que necessitarem, independente de contribuição, conforme Art. 203. Por fim, a saúde foi regida pelo Art. 196 como um direito universal no Brasil, assim, considerada como a principal conquista social da CF/88, sendo que o Estado deve prestar serviços de promoção, proteção e recuperação para todos (BOSCHETTI, 2006; BRASIL, 1988).

A seguridade social exerce um papel importante no Brasil. A assistência social e previdência social concederam juntas 33,5 milhões de benefícios em 2015, somente o

RGPS foi responsável por pagar 28,3 milhões de auxílios aos trabalhadores inativos no mesmo ano, corroborando de forma indireta com a manutenção econômica de aproximadamente 100 milhões de brasileiros. Além disso, somando os benefícios previdenciários, os auxílios de assistência social e o seguro desemprego, também atividade relacionada a seguridade social, garantiu-se renda para cerca de 140 milhões de pessoas no Brasil (DIEESE; ANFIP, 2017). No âmbito da saúde, aproximadamente 70% da população nacional é dependente das prestações nessa área pelo Estado (BRASIL, 2013).

O custeio da seguridade social, pelo Art. 195 da CF/88, é responsabilidade de toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, demonstrando assim o princípio da solidariedade contributiva para a seguridade social. A CF/88 criou as contribuições sociais com vínculo na seguridade social e incidentes sobre as receitas de empregadores, trabalhadores, sobre os concursos de prognóstico e importação de bens e serviços (BRASIL, 1988). Outrossim, a Lei 8.212/91 apresentou outras receitas que são pertencentes a seguridade social, a exemplo das arrecadações relacionadas a prestação de serviços pelo Estado e sobre o Seguro do Trânsito (DPVAT) (BRASIL, 1991).

Políticas restritivas de origem nos anos 90, resultante também das múltiplas ideologias constitucionais, entretanto, vêm causando um desmonte nas bases de financiamento expostas para a seguridade (GENTIL, 2006; BOSCHETTI, 2009; VIANNA, 2011; SALVADOR, 2012; SERAU JUNIOR, 2012; MENDONZA, 2014; ALMEIDA-FILHO; PAIM; SILVA, 2014; YAZBEK, 2015; LELIS; COSTA, 2015; SALVADOR, 2017; FLEURY, 2017).

Destaca-se, as Desvinculações de Receitas da União (DRU) e as Desonerações Tributárias sobre as contribuições sociais. A DRU é uma medida fiscal entendida como de suma importância pelo governo federal para a manutenção das atuações estatais integrais diante do ‘engessamento orçamentário’ causado pelas vinculações de recursos pela CF/88. Contudo, a DRU, segundo Salvador (2012), retirou aproximadamente 300 bilhões de reais da seguridade social entre 2000 e 2009, comprometendo profundamente as políticas sociais. Além disso, na visão de Amorim e Morgado (2017), a DRU esvazia os cofres da seguridade social visando cobrir os pagamentos das elevadas dívidas públicas nacionais, dessa forma contribui com a financeirização do Estado, atuação focada no mercado financeiro, com desregulamentações e altas taxas de juros, em detrimento ao mercado produtivo (GIFFIN, 2007; GENTIL; MARINGONI, 2008).

Com relação as renúncias fiscais, essas são medidas que procuram estimular o desenvolvimento econômico, através de desonerações tributárias para atender interesses de determinados setores econômicos ou regiões nacionais (ASSUNÇÃO, 2011; ORAIR; AGUILAR, 2016). Com esse anseio, as renúncias fiscais se tornaram uma medida comum no Brasil na última década, como aponta Orair e Aguilari (2016). Mais uma vez, o efeito contrário dessa política não é observada pelos seus legisladores e executores, dados da Receita Federal do Brasil (RFB, 2017) demonstram que, apenas em 2014, 120 bilhões de reais deixaram de serem arrecadados para a seguridade social diante das renúncias fiscais.

Na contemporaneidade, uma série de práticas dos governos vêm atacando veementemente o amplo financiamento da seguridade social e reduzindo a atuação do Estado enquanto promotor de bem-estar social. Salienta-se, nesse sentido, a ampliação da DRU, com a possibilidade de se desvincular 30% do orçamento da União quando anteriormente era legalizada a desvinculação de 20% (EC 93/2016), a aprovação do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), responsável por congelar os gastos da união afetando as aplicações na saúde pública - conforme coloca Vieira e Benevides (2016) - e na assistência social - segundo Paiva *et al* (2016). Por fim, a Reforma Previdenciária (PEC 287/2016), com proposição de ampla restrição nos benefícios previdenciários (FAGNANI, 2017; SALVADOR, 2017; IBRAHIM, 2015).

Verifica-se, desse modo, um olhar majoritariamente fiscal em relação as políticas de seguridade social, o que causa preocupação no que tange à pequena importância que a administração pública tem pautado o bem-estar social no Brasil. As restrições nos serviços prestados pelo Estado estão relacionadas ao desenvolvimento do neoliberalismo que, na abordagem de Polivka e Luo (2015), consiste na ascensão de grandes organizações, dando a essas maiores influências corporativas no Estado, e nas desregulamentações trabalhistas (como a aprovação no Brasil da Lei 13467/17), financeiras e comerciais (VIANNA, 2011).

Esping-Andersen (1990), ao discutir sobre os Estados de bem-estar social, apontou a existência de três formas de atuação do Estado em função das políticas sociais, sendo elas: o Estado social-democrático, o tradicional e o liberal. Na visão de diversos autores como Ibrahim (2015) e Fleury (2017), a CF/88 propôs a construção de um Estado de bem-estar social social-democrático a partir de políticas universais e responsabilidade compartilhada no financiamento das políticas sociais, entretanto, observa-se, no Brasil, a transformação do nível constitucional e a inquinação do Estado em sentido do modelo liberal em sua atuação, com transferência das obrigações sociais ao setor privado.

Contrário à tendência exposta, Serau Júnior (2012) ressalta a necessidade da atuação do Estado no âmbito das políticas de proteção social, uma vez que, em muitos contextos, os indivíduos não possuem situações econômicas suficiente para a criação de uma poupança futura por conta própria, sendo que a renda familiar mal dá condições para o consumo básico. Outrossim, a seguridade social está intrínseca aos direitos fundamentais sociais de função do Estado, independente do mérito pessoal ou de um comportamento específico (SERAU JÚNIOR, 2012).

Ao se analisar a literatura nacional, verifica-se diversos autores com visões convergentes ao referido autor, a exemplo de Fleury (2017) e Ibrahim (2015). Ademais, observa-se outras correntes de estudos sobre a seguridade social. As relações políticas e econômicas nas legislações da seguridade social, são discutidas por Lanzara (2016), Boschetti (2003, 2006, 2009), Gentil (2006) e Mendonza (2014). Análises sobre as desigualdades sociais e os serviços públicos a partir do âmbito da seguridade social são realizadas nos estudos de Matijascic e Kay (2014) e Rangel e Saboia (2015). A associação entre a evolução demográfica e a seguridade social, é foco de Afonso (2016), Maciel (2013) e Matias-Pereira (2010). Por fim, a literatura aborda o Estado de bem-estar social com seus modelos e contextos, como é apresentado por Silva (2002), Medeiros (2001), Silva, Costa e Silva (2014) e Seibel (2005).

No âmbito internacional, a academia discute com frequência reformas previdenciárias e a transição de um sistema de repartição da previdência social para um sistema misto, com poupanças individuais, conforme Feldstein (2005), Burkhauser *et al* (2009), Wang, Williamson e Cansoy (2016), Busquets (2012) e Kritzer (2002). Já Esping-Anderson (1995), Hobsbawm (1995), Marshall (1967) e Hemerijck (2017) trabalharam com definições conceituais, modelos e contextos de inclusão das políticas de bem-estar social. Sass (2015) teve como foco a influência da previdência social na pobreza entre os idosos e Polivka e Luo (2015) abordou a dicotomia entre as previdências públicas e privadas.

Ao se observar a literatura, verifica-se uma lacuna de estudos que analisam as fontes de financiamento das políticas sociais, com suas definições e evoluções durante os anos, no Brasil. Por outro lado, uma questão de grande reprodução na academia consiste nas discussões sobre o déficit previdenciário, com várias indicações e visões divergentes. Giambiagi e Além (2016), Resende (2001), Giambiagi (2007), Maciel (2013) e Tafner, Botelho e Erbisti (2015) são favoráveis as reformas previdenciárias diante dos cenários de desenvolvimento demográfico e expansão dos gastos públicos com as políticas sociais.

Já Gentil (2006; 2017), Ibrahim (2015), Fleury (2017), Salvador (2012; 2017), Serau Júnior (2012), Boschetti (2009), Fagnani (2017) e DIEESE e ANFIP (2017), apresentam que a previdência social, no contexto da seguridade social, é superavitária mesmo sendo alvo de um desmonte nas suas bases de financiamento.

Este estudo se apoia na perspectiva constitucional para a seguridade social, com a disposição de um orçamento único ao tripé da seguridade social, conforme Art. 195, e sua ampla fonte de financiamentos, que podem corroborar com a não existência de déficit nesse sistema, conforme Gentil (2006). Além do mais, este trabalho também compreende a visão das dificuldades proporcionadas pela evolução demográfica e pela existência de políticas desiguais na previdência que, em longo prazo, podem comprometer a manutenção da seguridade social.

Diante da lacuna apresentada e das divergências literárias expostas, a questão que norteia este estudo está em indagar sobre a evolução das fontes de financiamento da seguridade social e a situação financeira do sistema de seguridade social e da previdência social, pelo RGPS, no Brasil, destacando os instrumentos fiscais que podem influenciar negativamente o custeio da seguridade social. Nesse escopo, somado as crescentes discussões sobre as finanças previdenciárias, tem-se a seguinte questão de pesquisa: qual a real situação financeira da seguridade social e da previdência social (RGPS) no Brasil? O objetivo principal deste estudo consiste em analisar as fontes de financiamento, os instrumentos regressores (Desonerações tributárias e DRU) e os resultados financeiros (relação receitas e despesas) da seguridade e previdência social (RGPS) no Brasil, entre 2006 e 2016. Como objetivos específicos tem-se: (1) Analisar as fontes de financiamentos das políticas de seguridade social no Brasil desde os primeiros movimentos até os debates contemporâneos; (2) Avaliar o efeito dos instrumentos fiscais (Desvinculação das Receitas da União e Desonerações Fiscais) nas finanças da seguridade social e da previdência social; (3) Verificar a relação entre as receitas e despesas e a situação financeira das contas da seguridade social e da previdência social (RGPS) de 2006 a 2016, e a sua associação com as contas públicas nacionais.

É importante destacar, por fim, que a seleção temporal remete a apropriação dos últimos dez anos, período de importantes mudanças econômicas, políticas e legais no âmbito do custeio da seguridade social. Ademais, com a escolha desse período, pode-se continuar os estudos de Gentil (2006), que analisaram as contas da seguridade social entre 1990 e 2005.

Além desta Introdução Geral, a presente dissertação possui três artigos, na sequência, os quais procuram atender os objetivos específicos expostos, findando responder à questão proposta e o objetivo geral determinado. Esta dissertação também é composta pelas Conclusões Gerais, Referências Gerais e Apêndices.

## **ARTIGO 1 - PARADIGMA DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL SOB A ÓTICA DAS FONTES DE FINANCIAMENTO**

### **RESUMO:**

Este ensaio teve como objetivo discutir os aspectos legais, econômicos e políticos relacionados às fontes de financiamento da seguridade social no Brasil, desde a Lei Eloy Chaves em 1923. Baseado nas teorias do Estado de bem-estar social e das Finanças Públicas, procurou-se: apresentar e analisar a evolução das legislações sobre o financiamento da seguridade social; o orçamento da seguridade social e a relação do Estado com o financiamento das políticas de seguridade social; e refletir a configuração das políticas de proteção social entre seguro e seguridade social no Brasil. Além disso, buscou-se avaliar em que medida as discussões em torno do custeio da seguridade social afetam o ideal de Estado de bem-estar social introduzida no Brasil com a Constituição Federal de 1988? Foi verificada a evolução dos sistemas de financiamento das políticas da seguridade social no Brasil e a expansão do seguro social até a construção de bases legais para o estabelecimento de um Estado de bem-estar social social-democrático, a partir da seguridade social na Constituição Federal de 1988, com diversificadas bases de financiamento e ideias de solidariedade e justiça social. Todavia, não se consolidou o paradigma de proteção social como proposto, diante de políticas restritivas em benefícios previdenciários e em atividades de assistência social e saúde, desde o início dos anos 90, apoiados principalmente na falta de ideal de seguridade, resultando em expansão da atividade privada e foco nos mercados financeiros. Ademais, verificou-se o estabelecimento, nesse período, de instrumentos de cunho fiscal que acabaram retirando recursos das bases diversificadas da seguridade social, ficando eminente a tentativa de estabelecimento de um Estado liberal.

### **Palavras-Chave:**

Seguridade Social; Custeio da Seguridade Social, Constituição Federal de 1988; Estado de bem-estar social; Finanças Públicas.

## 1. INTRODUÇÃO

O caráter de cidadania trazido pelo ideal social na Constituição Federal de 1988 instituiu no Brasil os princípios de dignidade humana e cidadania, que culminaram no estabelecimento da seguridade social como paradigma para o desenvolvimento nacional, em um contexto de Estado de bem-estar social. O Estado de bem-estar social, na abordagem de Esping-Andersen (1990), consiste na responsabilidade do Estado em suprir as necessidades mínimas dos cidadãos. A seguridade social, de acordo com o Art. 194 da Constituição Federal de 1988, “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”.

A expansão do sistema de proteção social resultou no estabelecimento de novas fontes de custeio para a seguridade social. O Art. 195 da CF/88 determinou 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 (...) contribuições sociais”. As contribuições sociais foram apresentadas sendo as principais espécies tributárias para o custeio da seguridade social, expostas: contribuições dos empregadores, dos trabalhadores, sobre os concursos de prognósticos e sobre importação de bens e serviços (BRASIL, 1988; MENESES, 2013; IBRAHIM, 2016).

O financiamento das políticas de seguridade social, contudo, conforme apresenta Oliveira *et al* (1994), envolvem discussões técnicas, doutrinárias e ideológicas. Assim, no Brasil já foram visualizadas diversas configurações de financiamento para as políticas sociais, de acordo as visões que se sobressaíam. Nas Caixas de Aposentadoria em Pensões (CAPs), primeira forma de previdência observada no Brasil, o custeio contava com reduzida participação do Estado. A partir da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, passou a existir um fortalecimento do financiamento tripartite (trabalhadores, empregadores e o Estado), com maiores obrigações ao Estado. Situação essa fortalecida pelo Art. 195 da CF/88 e pela Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91) (BRASIL, 1960; BRASIL, 1988; BRASIL, 1991; MARTINS, 2002). No escopo das políticas de assistência social e saúde, a integração orçamentária da seguridade social criou um potencial de aplicações antes nunca visto no Brasil, uma vez que anteriormente à Constituição Federal de 1988 prevaleciam programas restritos e grande participação de

entidades filantrópicas nessas políticas (ZANIRATO, 2003; BOSCHETTI, 2009; LAJÚS, 2009; VIANNA, 2011; IBRAHIM, 2015; YAZBEK, 2015).

A questão do custeio da seguridade social possui relação com as discussões sobre o equilíbrio financeiro da seguridade social e suas áreas subjacentes. Têm-se, portanto, diversos debates sobre a alocação dos recursos e a integralidade do orçamento securitário, como destacam-se Giambiagi e Além (2016) e Resende (2001), possuidores de visões de déficit na previdência social, e Gentil (2006), Rocha e Macário (2015), Boschetti (2009) e Salvador (2012) que apresentam a seguridade social como superavitária. Além disso, existem discussões quanto à ascensão do ideal neoliberal através do desvio de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal e a limitação dos benefícios sociais oferecidos pelo Estado (GENTIL, 2006; DAIN, 2007; MENDES, MARQUES, 2009; SALVADOR, 2012; IBRAHIM, 2016; FLEURY, 2017). Tensões quanto as disputas por recursos dentro da seguridade social também são relatadas na literatura, a exemplo de Vianna (1992), Marques e Mendes (2005) e Monnerat e Souza (2011).

O grande problema que norteia este estudo, diante dos debates expostos, está no efeito de todas essas situações de conflitos sobre o custeio securitário, sendo que esse representa a base para as principais ações do Estado no âmbito social. Este ensaio tem como objetivo analisar a evolução do financiamento da seguridade social no Brasil e os aspectos sociais, legais, políticos e econômicos associados. A partir das teorias do Estado de bem-estar social e das Finanças Públicas, procura-se apresentar e analisar a evolução das legislações sobre o financiamento da seguridade social, discutir o orçamento da seguridade social e a relação do Estado com o financiamento das políticas de seguridade social em níveis políticos e econômicos e refletir a configuração das políticas de proteção social entre seguro social e seguridade social no Brasil, idealizada no Estado de bem-estar social. Portanto, buscar-se-á analisar as fontes de financiamentos das políticas de seguridade social no Brasil desde a Lei Eloy Chaves (1923) até a contemporaneidade.

Este estudo é realizado a partir de análises bibliográficas e documentais. No próximo capítulo é discutido o Estado de bem-estar social e a seguridade social no Brasil. Em seguida, debate-se as fontes de custeio da seguridade social antes e depois do marco da Constituição Federal de 1988. Por fim, são feitas reflexões em relação as conjunturas de financiamento das políticas sociais estudadas.

## **2. ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL, FINANÇAS PÚBLICAS E A SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

As primeiras medidas de proteção social existentes foram compreendidas como propostas restritas ao seguro social, que ocorreram com o chanceler Otto Von Bismarck na década de 1880 na Alemanha. O modelo Bismarckiano visava a formação de fundos para assistência aos trabalhadores, na presença de seguro saúde, acidente e aposentadoria. Os beneficiários eram apenas para os trabalhadores, sendo que os mesmos faziam contribuições para o fundo. A inclusão desse modelo foi resposta à crescente insatisfação da sociedade, sendo assim uma forma encontrada para trazer paz as discussões de classes (HUBER, 1965; BOSCHETTI, 2009).

O modelo de Estado de bem-estar social foi estabelecido apenas em 1942, pelo Plano Beveridge na Inglaterra, contrapondo o modelo Bismarckiano com apresentação de direitos universais aos cidadãos (BOSCHETTI, 2009). O modelo de William Beveridge mais uma vez foi uma resposta a conjuntura vigente, que envolvia elevados números de desemprego e pobreza, além da falta de assistência do Estado com relação à população. Essa situação ficou mais clara após a crise de 1929 e a Grande Depressão dos anos 30. Os contextos de dificuldades enfrentadas pela sociedade demonstraram a incapacidade do modelo econômico liberal, evidenciando que o mercado não conseguia suprir todas as carências da sociedade. Em meio às dificuldades sociais, que culminaram com expectativas de revoltas populares, os governos ocidentais se viram obrigados a priorizar as demandas sociais em relação às medidas econômicas, que naquele momento já não faziam mais efeito, assim, tem-se o cenário para o desenvolvimento das primeiras medidas no que tange a um Estado de bem-estar social (HOBSBAWM, 1995).

O Estado de bem-estar social, na visão de Esping-Andersen (1990), apoiada por Kerstenetzky (2012), consiste na responsabilidade do Estado em suprir as necessidades básicas dos cidadãos. Bobbio, Matteucci e Parquino (1995) definem o Estado de Bem-Estar como o fornecimento mínimo pelo Estado de renda, alimentação, saúde e educação para todos os cidadãos. Corroborando, Medeiros (2001) apresenta o Estado de bem-estar como a atuação em grande escala do Estado em prol do bem-estar da sociedade, em países capitalistas. Alinhados a colocação anterior, Lelis e Costa (2015) ressaltam que a formação de Estados de bem-estar social não se impossibilita a livre iniciativa ou o capitalismo.

Esping-Andersen (1990), ademais, relata a existência de três formas de atuação do Estado no que concerne as políticas de proteção social, destaca-se o regime liberal,

vigente em Estados de economia com grande abrangência liberal cujo as medidas de seguridade social se prendem quase que exclusivamente à assistência básica aos pobres e à presença de previdências privadas; o regime conservador, em que o bem-estar está ligado ao corporativismo e a um sistema tradicional corroborado pela igreja e pelas famílias; por fim o regime social-democrático, considerado na qualidade daquele que mais se aproxima aos interesses sociais, tendo como principal característica o universalismo na proteção social, à igualdade entre as classes sociais e a busca do pleno emprego para a sociedade (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012).

Outras abordagens de Estado de bem-estar social são relatadas por Marshall (1967) e Hemerijck (2017). Marshall (1967, p.196), ao estudar o Estado de bem-estar social britânico, conceitua esse termo no âmbito da solidariedade das comunidades em prol do bem-estar social universal. O referido autor argumenta: “É nessa concepção das reivindicações de todos os cidadãos, dirigidos não ao Estado, mas a cada um, que encontro o consenso no que toca ao ponto-chave do Estado de Bem-Estar Social britânico”. Marshall (1967), além disso, procura, como a sua conceituação, retirar dos que precisam da assistência do Estado de bem-estar social o sentido de culpa pessoal ou de vergonha por essa necessidade.

Já Hemerijck (2017) apresenta um novo conceito de bem-estar social fundamentado no entendimento de investimento social. Nessa nova abordagem, iniciada pela publicação de Esping-Andersen *et al* (2002): “Por que precisamos de um novo Estado de bem-estar?”, as aplicações do Estado na construção de políticas de bem-estar social são classificadas como promotoras de desenvolvimento socioeconômico ao estabelecer condições de contribuição aos beneficiários, dessa forma, constituindo um gasto social produtivo. Segundo Hemerijck (2017), essa nova vertente propõe a reorganização do Estado de bem-estar social principalmente devido às alterações no mercado de trabalho e a evolução das correntes neoliberais a datar dos anos da década de 1980.

No âmbito brasileiro, a construção de um Estado de bem-estar social foi determinada na Constituição Federal de 1988 que, segundo Ibrahim (2015), através dos princípios de bem-estar e justiça social, criou um solo pátrio favorável ao Estado de bem-estar social. Antes da Constituição de 1988, contudo, eram visíveis apenas políticas de seguro social para trabalhadores e ações emergenciais e restritas no que tange a saúde e assistência social (BOSCHETTI, 2009; LAJÚS, 2009). Para Medeiros (2001), a Constituição de 1988 foi um marco para às políticas sociais no Brasil, a partir do

estabelecimento da seguridade social e das melhorias nas legislações trabalhistas, apoiado no regime social-democrático de bem-estar social, apontado por Esping-Andersen (1990). Na visão de Boschetti (2009), a CF/88 reorganizou e estruturou as políticas sociais no âmbito da seguridade social com novos princípios e diretrizes.

É importante destacar que embora a CF/88 tenha dado mais espaço aos anseios sociais, conforme aborda Lelis e Costa (2015) e Clark, Corrêa e Nascimento (2013), inexistente no âmbito constitucional uma ideologia única, sendo vigente um pluralismo na ordem dos ideais presentes na Constituição Federal de 1988, que contempla tanto aspectos de proteção social, quanto práticas produtivas e de mercado.

A consolidação das políticas sociais, com a CF/88, demandou do Estado um fortalecimento estrutural e financeiro, na medida de viabilizar as ações de proteção social, demonstrando, portanto, a relação entre o fortalecimento do Estado e uma maior proteção às políticas de bem-estar social, abordadas pelas finanças públicas. No caso brasileiro, essa situação é evidente diante das determinações constitucionais de estabelecimento das contribuições sociais como receitas diversificadas para o custeio da seguridade social (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991; OLIVEIRA *et al*, 1994; RESENDE, 2001). Resende (2001) relata a relação arrecadação e políticas sociais nos países escandinavos, Suécia e Dinamarca, que possuem elevado grau de desenvolvimento social e grandes recolhimentos tributários para o financiamento das políticas sociais.

Na primeira metade do século XX, período marcado por episódios que culminaram em grandes dificuldades sociais, a exemplo da crise de 1929, da grande depressão da década de 30 e as duas guerras mundiais, Resende (2001) relata que o Estado teve de se desenvolver em prol das necessidades da sociedade, resultando assim na construção de políticas de bem-estar social em vários países. Na visão de Polivka e Luo (2015), o período pós-guerras se caracterizou como de expansão da atuação estatal através de políticas públicas para o fornecimento de saúde e educação universal, e de programas de infraestrutura e pesquisa e desenvolvimento, apoiadas aos ideais econômicos Keynesianos de atuação fiscal e monetária do Estado. A introdução do Estado de bem-estar social foi responsável, segundo Polivka e Luo (2015, p. 186), pela “ Idade de Ouro do capitalismo dos EUA”, sendo que foram vistas altas taxas de crescimento econômico e de prosperidade social equitativa.

O Estado, com sua presença mais valorizada, segundo os modelos teóricos das finanças públicas, passou a se preocupar em ajustar a alocação de recursos, a promover a distribuição de renda e manter a estabilidade econômica, visando emprego e renda para a

sociedade (RESENDE, 2001). Giambiagi e Além (2016) discutem que essas são as políticas fiscais alocativas, distributivas e estabilizadoras, respectivamente. As preocupações em relação as políticas fiscais se dão de forma a direcionar os recursos visando atender a sociedade e os processos de produção; estabelecer a intervenção governamental na distribuição de renda, principalmente diante da tributação progressiva, de acordo com a teoria da Tributação Ótima, e com políticas de beneficiamento das populações mais carentes; por fim, o Estado deve procurar controlar o nível da demanda agregada, visando a estabilidade econômica (RESENDE, 2001; GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Resende (2001) retrata também a teoria do “Efeito-Translação” de Peacock e Wiseman. De acordo essa teoria, em momentos complexos com elevados problemas sociais e inflacionários, conforme mencionado, o Estado consegue aumentar a sua carga tributária ou até mesmo passar a emitir mais papel-moeda, criando condições de expandir a sua atuação e seu tamanho. Essa hipótese teórica, além de outras discorridas por Resende (2001), procurou explicar a evolução das despesas públicas na construção de políticas de bem-estar a partir da década de 1930 em nível global.

Matias-Pereira (2010, p. 78) ressalta, todavia, que a crescente intervenção governamental na economia e o aumento do tamanho Estado que começou a ocorrer nos anos 30, foram barradas diante de variados contextos vislumbrados posteriores a 1980. Nessa época, “questões como aumento populacional, elevação da longevidade média, inovações tecnológicas, ressurgimento do desemprego em massa foram decisivas para inviabilizar os sistemas de previdência social, e, dessa forma, conquistas históricas”. Na visão de Matias-Pereira (2010), com esse cenário se teve a crise do Estado de bem-estar social ou Estado-providência. Para Vianna (2011), a crise exposta perpassa por 3 dimensões: crise econômica, mudanças demográficas e crise política.

Diante dos acontecimentos supracitados, tem-se as crises fiscais, que na visão de Matias-Pereira (2010, p. 78), são ocasionadas pelas excessivas demandas da sociedade responsáveis por gerar “custos econômicos insuportáveis” ao Estado que terminaram acarretando em perdas de governabilidade e de organização institucional. Para Davi *et al* (2010), contudo, as crises fiscais são apologias para a ascensão dos ideais neoliberais, corroborando para a redução da participação do Estado na seguridade social e, dessa forma, abrindo espaço para os serviços privados.

As ações de diminuição do Estado passaram a acontecer a datar de meados da década de 80, época em que foi visível frouxidão de controle pelo Estado, grandes

reformas fiscais e privatizações de empresas estatais, medidas vislumbradas com maior ênfase na Europa, naquele momento (MATIAS-PEREIRA, 2010). Para Matias-Pereira (2010), as medidas austeras na Europa foram responsáveis por reduções de políticas humanistas que corroboraram para o aumento das desigualdades sociais. Nos EUA foi observado o surgimento de políticas econômicas neoliberais, neste mesmo período, com agendas de diminuição de tributos e desregulamentações financeiras (POLIVKA; LUO, 2015). Retratando esses mesmos cenários, Vianna (2011, p.60) elucida:

Nos anos 70, em meio às dificuldades econômicas evidenciadas pelo choque do petróleo, críticas aos sistemas de bem-estar social começaram a ser recorrentes. As denúncias dos setores empresariais que acusavam as políticas sociais de responsáveis pelo aumento do déficit público, pela volta da inflação e pelo declínio dos investimentos, se somaram reclamações dos próprios usuários quanto à burocratização dos serviços, à queda dos valores dos benefícios e à qualidade da assistência oferecida. Impostos progressivamente avantajados desagradavam a classe média, ao mesmo tempo em que altas despesas governamentais falhavam na eliminação dos renitentes focos de pobreza. A década de 80 assistiu ao agravamento da crise, em também por conta de medidas contencionistas adotadas por governos conversadores eleitos em vários países europeus e nos EUA.

A ascensão neoliberal consiste no crescimento de grandes organizações que passam a terem maiores influências corporativas no Estado, afrouxando as políticas reguladoras trabalhistas e comerciais, favorecendo a atuação privada. Ademais, o Estado reduz seus gastos com políticas sociais e com programas de seguridade social e educação (POLIVKA; LUO, 2015).

Os episódios, destacados por Matias-Pereira (2010), responsáveis pela crise do Estado de bem-estar social, em países europeus e nos EUA, não afetaram, no entanto, os países escandinavos que conseguiram manter as políticas de bem-estar social mesmo em tempos de globalização e mudanças tecnológicas. Esses países conseguiram manter fortes mercados de trabalho e resultados econômicos superiores aos dos EUA, mesmo sem adesão ao neoliberalismo (POLIVKA; LUO, 2015).

### **3. O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

#### **3.1. O Financiamento das Políticas da Seguridade Social Pré-Constituição Federal de 1988**

O histórico do financiamento da seguridade social começou a datar na criação da primeira forma de previdência social no Brasil, normalizada pela Lei Eloy Chaves em 1923. A referida lei foi responsável pela institucionalização das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), sistemas de previdência vinculados às empresas (OLIVEIRA *et al*,

1994; CUNHA, 2013). De acordo com Oliveira *et al* (1994) e Zanirato (2003), mesmo as CAPs sendo sistemas de capitalização sem envolvimento do Estado na gestão, o financiamento já era tripartite, envolvendo empregados, empregadores e o Estado.

Relatando sobre as discussões financeiras da previdência social no início dos anos 30, Zanirato (2003) afirma que Estado não fazia contribuições constantes para o sistema previdenciário, se opondo as determinações da Lei Eloy Chaves. Além disso, o Estado se aproveitava das folgas orçamentárias da previdência social, diante da restrita população atendida, para cobrir suas próprias dívidas. Essas situações fizeram com que a União acumulasse uma elevada dívida em relação a previdência social (ZANIRATO, 2003). Na mesma época, ocorreu o primeiro movimento para aumento nas alíquotas de contribuições dos segurados, mesmo diante de revoltas dos trabalhadores, as referidas contribuições foram alteradas de 3% para uma variação de 6 a 10%, dependendo dos salários dos trabalhadores (ZANIRATO, 2003).

A Lei Eloy Chaves, ademais, previa o uso dos recursos da previdência para a prestação de serviços de saúde, primeiramente sem uma determinação do percentual que deveria ser utilizado, o que foi formalizado em 1931, quando ocorreu a fixação da taxa de 8% da receita previdenciária, esse sistema de saúde era restrito aos segurados das CAPs (OLIVEIRA *et al*, 1994).

Também anos 30 foi vislumbrada a expansão das CAPs e, posteriormente, o surgimento dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), cuja finalidade era reunir compulsoriamente os trabalhadores de acordo com sua categoria profissional. Ressalta-se que os IAPs foram estabelecidos através de autarquias vinculadas ao Ministério do Trabalho, representando a participação do Estado na sua condução e financiamento, uma vez que se manteve o custeio tripartite (VIANNA, 2011; ROCHA, 2015). Os sistemas de IAPs foram se fortalecendo e expandindo para outras categorias profissionais, o que possibilitou, em 1954, a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos (IAPFESP), através da união das 23 CAPs ainda existentes (OLIVEIRA *et al*, 1994).

Os Institutos, embora geridos pelo Estado, mantinham o regime de capitalização e possuíam diversas formas de administração e financiamento, o que somente foi alterado com a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3.807/60) e com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966. Com esses movimentos, todos os IAPs foram integrados ao INPS, uniformizando as regras de custeio e estabelecendo o regime de repartição simples, com financiamento tríplice e controle pelo Estado (OLIVEIRA *et*

al, 1994; VIANNA, 2011). Pelo sistema de repartição simples a população atual de contribuintes, trabalhadores ativos, são responsáveis pelos recursos para o pagamento das aposentadorias e pensões contemporâneas. O sistema de repartição se baseia nos princípios da igualdade e da solidariedade ao determinar uma menor racionalidade individualista na previdência social, oposto ao sistema de capitalização até então vigente (KERSTENETZKY, 2012; WANG; WILLIAMSON; CANSOY, 2016).

O estabelecimento da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) trouxe a normatização de várias fontes de custeio, o quadro 1 apresenta os principais aspectos de financiamento proposto pela lei em destaque e algumas legislações posteriores para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

**Quadro 1:** O custeio na Lei Orgânica da Previdência Social em 1960 e alterações posteriores.

Fontes de Receitas	Tipos	Bases de Cálculo da Publicação Original	Normatizações Posteriores
Contribuições (Art. 69).	<b>Segurados</b> ( <i>alínea a</i> ).	Aos segurados em geral cabe a contribuição de 6% a 8% sobre o salário de contribuição.	A partir do Decreto Lei nº 66/66, a contribuição em geral passou a ser sobre a alíquota de 8% sobre o salário contribuição. Já a Lei 6.887/80 especificou os segurados como: segurados empregados, avulsos, temporários e domésticos.
	<b>Empresas</b> ( <i>alínea c</i> ).	As empresas devem contribuir com a mesma quantia repassada pelos segurados a seu serviço.	Além das colocações originais, pelo Decreto Lei nº 66/66 as empresas também ficaram responsáveis por recolher as mesmas alíquotas já estabelecidas pela Lei Orgânica para todos os trabalhadores autônomos ou avulso que utilizarem o serviço. De acordo com a Lei nº 6.890/73, a empresa passou a ter de reembolsar o trabalhador autônomo pelo recolhimento de 8% de seu salário contribuição, uma vez que esse já contribuiu com 16%. Por último, a Lei 6.887/80 equiparou-se a empresa, para fins previdenciários, às cooperativas de trabalho, sociedade civil de direito ou de fato, prestadoras de serviços e trabalhadores autônomos que remuneram serviços de outros trabalhadores autônomos.
	<b>Facultativos e trabalhadores sem vínculo empregatício</b> (Art. 9º).		Contribuição Instituída pelo Decreto Lei nº 66/66, possibilitando a esses trabalhadores recolherem para a previdência social, todavia com alíquotas duas vezes maiores que as dos segurados em geral.
	<b>Trabalhador Autônomo</b> ( <i>alínea e</i> ).	Cabe ao trabalhador autônomo contribuição sobre o mesmo percentual de contribuição dos segurados em geral.	A Lei nº 6.890/73 vêm a incluir o trabalhador autônomo à condição de contribuir com 16% sobre seu salário contribuição, assim como foi feito para os contribuintes facultativos e sem vínculo empregatício, alterando a normatização anterior, Lei 3.807/60.
		Determinou-se que a União deveria repassar para a	

União (Art. 71).	<b>Taxas</b>	previdência social as seguintes taxas de sua competência: quota previdenciária, seguro especial ao aeronauta e taxa de despacho aeronauta.	No que concerne as taxas, foi dada nova redação pela Lei 4.863/65, entretanto foram mantidas as mesmas contribuições originais da Lei 3.807/60 (Lei Orgânica da Previdência Social).
	<b>Orçamento da União</b> (Art. 69, alíneas c e d).	A união deverá contribuir com os mesmos valores determinados para os segurados, conforme <i>alínea a</i> do art. 69, sendo que esses recursos deverão custear as despesas com pessoal e os custos administrativos do instituto de previdência social.	De acordo com Decreto Lei nº 66/66, a união ficou responsável pelo custeamento do pagamento de pessoal e das despesas administrativas, além de passar a ter de cobrir eventuais insuficiências financeiras da previdência social.
	<b>Outras Contribuições da União</b> (Art. 74).	A união ficou responsável pela disponibilização à previdência social de 5% sobre o adicional do imposto de renda das pessoas jurídicas, a cobrança de 5% sobre as receitas da loteria federal e 5% da movimentação global das apostas em prados de corrida.	Várias mudanças foram feitas sobre as determinações da Lei Orgânica. Sendo assim, o Decreto Lei nº 645/69 exclui o adicional sobre o imposto renda. O Decreto Lei nº 717/69 determinou que se repassasse 15% das receitas de emissão de bilhetes da loteria federal para a previdência social. Ademais, o Decreto Lei 1.515/76 alterou a contribuição sobre o movimento global dos prados de corrida para 3% e incluiu a mesma alíquota para subsedes e outras dependências de entidades turfísticas.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1960).

A *alínea d* do art. 69 da lei 3.807/60 determinou que a administração do instituto de previdência é responsável por cobrir qualquer insuficiência financeira que ocorra no sistema, sendo que, de acordo com o art. 72 da mesma lei, a insuficiência deverá ser coberta por abertura de crédito especial. Ainda, outras receitas da previdência social foram propostas pelo art. 73 da lei orgânica, o qual destacou que serão consideradas receitas da previdência social os rendimentos do seu patrimônio e as suas rendas extraordinárias ou eventuais (BRASIL, 1960). No escopo dos contribuintes facultativos, autônomos e sem vínculo empregatício, as legislações, Decreto Lei nº 66/66 e Lei nº 6.890/73, posteriores a LOPS, determinaram o recolhimento dobrado a partir do entendimento que esses trabalhadores não apresentam prestações oriundas de empresas. Por fim, é importante destacar que o quadro 1 não entrou em especificidades sobre as espécies de contribuições menos usuais, questões muito presentes por exemplo no caso das regras dos trabalhadores autônomos.

Para a assistência social, a LOPS trouxe a normatização da responsabilidade do sistema de previdência social em atender aos seus segurados com auxílios natalidade, reclusão e funeral, além de assistência alimentar e habitacional (BRASIL, 2013).

Os serviços de saúde pública, até a década de 1960, eram visualizados em três campos: a assistência médico-hospitalar para os segurados INPS; as atividades de entidades filantrópicas, Casas de Caridade e Santas Casas de Misericórdia para as populações em situações mais complexas, extremamente pobres e indigentes; e de forma universal apenas em campanhas de vacinação em massa, saúde coletiva, na prevenção de doenças transmissíveis (BRASIL, 2013). Na década de 1970, todavia, ocorreu um processo de universalização no atendimento de saúde, com o qual não-segurados pela previdência social passaram a receber cuidados médicos, em situações de emergência. Naquele instante não existia uma preocupação com o equilíbrio financeiro da previdência social, assim, o aumento dos serviços em saúde não foi resultante de mudanças nas formas de custeio, entendia-se que o crescimento econômico, vigente na época, resolveria o financiamento das políticas sociais (OLIVEIRA *et al*, 1994; VIANNA, 2011).

As elevações nos números de atendimentos em saúde, além de outras situações tal como o aumento real dos valores dos benefícios, o crescimento dos pagamentos de juros bancários e o fim dos bons tempos econômicos, no entanto, corroboraram para uma grave crise financeira na seguridade social, já no final da década de 70 e começo dos anos de 1980, na visão de Oliveira *et al* (1994), Costa (1996) e Macarini (2008). Para Zanirato (2003), as dificuldades financeiras da previdência social nesse período estavam ligadas a queda dos salários dos segurados, ao crescimento do desemprego e a vigência de fortes esquemas de sonegação de recolhimentos previdenciários por parte das empresas, além da redução das aplicações da União.

Diante desse cenário, diversas medidas foram adotadas pelo governo em várias áreas do INPS. No sistema de custeio, em 1981 foi enviado ao Congresso Nacional um projeto de reforma previdenciária. Com algumas modificações que ocorreram no legislativo, a reforma foi normatizada pela Lei 6.950/81, aumentando o limite do salário de contribuição para 20 salários mínimos, abrindo a possibilidade de taxação de 20% do preço de comercialização de produtos considerados supérfluos em função da previdência social, estabelecendo carência de três meses para serviços de assistência médica, excluindo urgências médicas e acidentes de trabalho e determinando custeios independentes para os serviços de saúde e assistência social. Por fim, contrariando a proposta do governo de fixação do reajuste dos benefícios previdenciários ao Índice

Nacional de Preço ao Consumidor (INPC), manteve-se os benefícios sendo reajustados pelo salário mínimo, conforme Decreto n° 66/66 (BRASIL, 1960; OLIVEIRA *et al*, 1994).

A década de 1980 foi marcada pela intensa continuidade das medidas visando o equilíbrio financeiro da previdência social. Nesse contexto, procurando o aumento das receitas, em 1981 pelo Decreto-Lei 1.910, determinou-se a elevação das alíquotas de contribuições, sendo que as taxações seriam realizadas de forma progressiva de acordo com o rendimento do empregado. A alíquota de 8%, instituída pelo Decreto Lei n° 66/66, passou a progressividade de 8,5%, 8,75%, 9%, 9,5% e 10% conforme salários dos contribuintes. Já as contribuições das empresas passaram de 8% para 10% sobre as remunerações totais. Em 1986, o Decreto Lei 2.318 desvinculou as contribuições à previdência social das empresas ao teto de 20 salários mínimos para a incidência das alíquotas supracitadas, determinada pela Decreto-Lei 6.950/81, e criou uma alíquota adicional de 2,5% sobre a folha de pagamento total de organizações financeiras (BRASIL, 1960; OLIVEIRA *et al*, 1994).

As políticas governamentais de assistência social, até a Constituição de 1988, consistiam basicamente em programas restritivos a pequenos grupos populacionais, com evidências algumas vezes de políticas patrimonialistas e clientelistas com objetivos políticos, na visão de Yazbek (2015), além de alguns auxílios oriundos de vínculos empregatícios. Poucas foram as medidas que fugiam desses contextos, nesse sentido, destaca-se a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, que introduziu a criação de parcerias de organizações sem fins lucrativos e prefeituras municipais, com o objetivo de criar projetos visando o atendimento de crianças, idosos e a portadores de deficiência, esse programa existiu até 1995 (FNAS, 2013).

Oliveira *et al* (1994) e Breiner (1988) relatam a criação do Fundo de Investimento Social (Finsocial), pelo Decreto-Lei 1.940 de 1982, como forma de amenizar o impacto da recessão econômica vigente nos anos 80, fornecendo assistência à alimentação, habitação, educação, agricultura familiar e saúde para a população mais carente. O Finsocial era financiado por uma alíquota de 0,5% sobre a receita bruta de instituições financeiras e sociedades seguradoras e 5% sobre o imposto de renda de outras empresas prestadoras de serviço (OLIVEIRA *et al*, 1994). Posteriormente à Constituição Federal de 1988, o Finsocial foi transformado na Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) a datar da LC n°70/91. O COFINS é apresentado e discutido na próxima seção.

### **3.2. O Financiamento da Seguridade Social na Constituição de 1988 e Alterações Posteriores**

As definições sobre as fontes de custeio da seguridade social sempre representaram grandes divergências, pois englobam discussões técnicas, doutrinárias e ideológicas, de acordo com a visão de Oliveira *et al* (1994). Nesse sentido, as determinações da Constituição de Federal de 1988 incorporaram um caráter ideológico de proteção social e socialdemocracia europeia, visualizada no ideal de Estado de bem-estar social e de universalização da seguridade social (MEDEIROS, 2001; VIANNA, 2011; KERSTENETZKY, 2012; IBRAHIM, 2015).

Para Zanirato (2003), a nova Constituição, com seu olhar social, se tornou a Constituição brasileira com maior identidade democrática. Nesse ensejo, pela CF/88 foram estabelecidos vários princípios fundamentais para a seguridade social, evidenciando: solidariedade, universalidade e igualdade. No âmbito do custeio, destaca-se os princípios: equidade na forma de participação e custeio, diversidade da base de financiamento e preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço (TANAKA, 2016; BRASIL, 1988).

É importante ressaltar, todavia, que não deixou de existir na CF/88 o pluralismo ideológico, uma vez que foi vedada a omissão do Estado a assistência aos mercados, assim como a deslembração também aos contextos econômicos e sociais (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013; LELIS; COSTA, 2015).

A integralidade da seguridade social aprovada pelos constituintes da CF/88 fundamentou a unificação das políticas de previdência social, assistência social e saúde pública. Contudo, na visão de Baptista (1998) a seguridade social universal e o grande avanço social trazido poderiam não se concretizar, uma vez que as decisões daquele momento apenas determinavam um pacto de ação com poucas decisões específicas, ficando as discussões pós-constituintes responsáveis pelas regulamentações complementares que iriam operacionalizar a seguridade social no Brasil. Nesse contexto, Oliveira e Beltrão (1989) ressaltam que a Constituição de 1988 estabeleceu medidas e determinou ao executivo a submissão de novas proposta de benefícios e custeio da seguridade social ao congresso nacional.

A escolha constitucional de maiores direitos sociais teve enquanto consequência a necessidade de maiores arrecadações por parte do governo. Para custear a nova proposta, a base de financiamento da seguridade social foi ampliada, com a criação de novas contribuições sociais sobre o lucro, faturamento e folha de salários das empresas,

destacadas pelo Art. 195 da CF/88 (OLIVEIRA *et al*, 1994; RESENDE, 2001). Não obstante, a expansão das contribuições sociais também foi decorrente da busca do governo federal em aumentar as suas receitas não-partilhadas, uma vez que outra característica da CF/88 consistiu no aumento da arrecadação dos estados e municípios no sentido de descentralização administrativa (NOGUEIRA; TEIXEIRA; BAPTISTA, 2012).

A nova Constituição trouxe a diversificação da base de custeio da seguridade social no Brasil, regulamentada posteriormente pela lei 8.212 de 1991 nos artigos 11 e 27 que dispõem as contribuições sociais, as receitas orçamentárias e demais arrecadações para a seguridade social (BRASIL, 1991). É determinado pelo Art. 195, da CF/88 a distribuição de responsabilidade quanto ao financiamento da seguridade social, sendo que a seguridade social será custeada por toda sociedade, de forma direta e indireta, mediante recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais, demonstrando assim o princípio da solidariedade contributiva para a seguridade social (BRASIL, 1988; MENEZES, 2013). Além disso, foi disposto pela Constituição Federal de 1988 que a União deverá cobrir qualquer eventual necessidade de recursos para a seguridade social, desde que para o pagamento de benefícios da previdência social, conforme ressalta Oliveira *et al* (1994), corroborando com a LOPS de 1960 que já obrigava a união a cobrir as insuficiências financeiras da previdência social.

A Constituição Federal de 1988 determinou também o estabelecimento de um orçamento único para a seguridade social, conforme Art. 195 § 2º:

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (BRASIL, 1988).

Na visão de Ibrahim (2015), a determinação constitucional da construção de um orçamento único teve o objetivo de inibição de desvios dos recursos da seguridade social para outras áreas orçamentárias da União. O orçamento único igualmente demonstra a opção dos constituintes de 1988 com a integralidade das funções da seguridade social no que concerne aos seus recursos e a sua forma de atuação. Isso é evidenciado no estudo constitucional quando se observa que foi proposto um único plano de custeio para a seguridade social, conforme Lei 8.212 de 1991, não existindo na CF/88 planos de custeio para a previdência social, para a saúde ou para a assistência social de forma separada (BRASIL, 1988). As bases legais de custeio ainda vigentes da LOPS não têm influência

no entendimento anterior, uma vez que apresentam determinações incluídas no plano de custeio da seguridade social e vinculadas à previdência social, relações que serão expostas posteriormente neste ensaio.

O orçamento público é composto por três peças, o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos das empresas estatais (BRASIL, 1988). No que concerne ao orçamento da seguridade social, conforme cita Matias-Pereira (2010), esse compreenderá os recursos destinados à previdência social, à assistência social e à saúde pública. As receitas públicas orçamentárias que competem a seguridade social são as disposições orçamentárias das unidades que compõem os ministérios da saúde, da previdência social e da assistência social, ademais, também é pertencente a seguridade social o orçamento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (BRASIL, 2012; IBRAHIM, 2015).

### **3.2.1. As Contribuições Sociais para a Seguridade Social**

As arrecadações do Estado brasileiro são formadas principalmente a partir de dois ramos de receitas, as receitas originárias (patrimoniais) e as receitas derivadas (tributárias). As receitas originárias são resultantes do patrimônio pertencente ao Estado, dessa forma, são exemplos alugueis e taxas pela utilização do bem público. Já as receitas derivadas são os tributos, valores transferidos do privado para o tesouro público, existindo nesse âmbito, o Sistema Tributário Nacional (STN), responsável pela maior arrecadação pública brasileira (TORRES, 2011).

A literatura sobre o STN coloca a existência dos Impostos, Taxas, Contribuições de Melhoria, Contribuições Especiais e Empréstimos Compulsórios como as espécies tributárias vislumbradas no Brasil, sendo essas responsáveis pelas receitas públicas tributárias brasileiras (MARTINS, 2005; MENEZES, 2013). No âmbito das contribuições especiais estão as contribuições sociais, que são as financiadoras da seguridade social. À exceção são as chamadas contribuições sociais gerais, aquelas responsáveis pelo custeio de outras políticas sociais afastadas do tripé (saúde, assistência e previdência) da seguridade social, a exemplo do salário-educação (FNDE) recolhido pelas empresas com base na folha de pagamento (IBRAHIM, 2015).

A Constituição Federal de 1988, Art. 195, dispôs sobre diferentes contribuições sociais, determinando contribuições dos empregadores, dos trabalhadores, contribuições sobre os concursos de prognóstico e sobre a importação de bens ou serviços (BRASIL, 1988). O Quadro 2 apresenta as diferentes incidências das contribuições sociais

determinadas pela Constituição Federal de 1988 e indica alterações normativas pós-constitucionais.

**Quadro 2:** As Contribuições Sociais determinadas pela Constituição de 1988.

Fontes de Financiamento	Normatização	Contribuições Sociais	Incidência
Empregador, empresas e equiparadas.	<b>Folha de Salários:</b> Art. 195 CF/88, alterado ou instituído posteriormente pela EC n° 20/98 e MP n° 582/2012.	Contribuição previdenciária patronal, COFINS, PIS/PASEP, CSLL.	Folha de salários e demais rendimentos do trabalho, Receita ou Faturamento e Lucro das empresas.
	<b>Receita ou Faturamento:</b> Art. 195 CF/88, alterado ou instituído pela LC n°70/91, Lei 9.718/98, Lei 10.276/01, Lei 10.833/03.		
	<b>Lucro:</b> Instituído pela LC n°7689/88, alterada por novas normatizações nos anos: 90, 91,95, 96, 01, 02 e 03.		
Trabalhador e demais segurados da previdência.	Art. 195 da CF/88, alterada pela EC n°20/98.	Contribuição previdenciária do trabalhador.	Salário de Contribuição.
Concursos de Prognóstico.	Art. 195 da CF/88, instituída pela Lei 8.212/91 e alterado na Lei 11.345/2006.	Contribuição para a seguridade social de parcela dos movimentos globais de apostas.	Jogos autorizados pelo poder público, a exemplos dos sorteios da loteria federal.
Importação de Bens e Serviços.	Determinada pelo Art. 195, instituído apenas pela EC n°42/2003, alterada pela Lei 10.865/04.	PIS/PASEP importação e COFINS importação.	Importação de produtos ou serviços estrangeiros.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1988), Martins (2005), Menezes (2013) e Ibrahim (2015).

A Emenda Constitucional n° 20/98 pode ser entendida enquanto a principal alteração na base de financiamento da seguridade social em prol do aumento das arrecadações e equidade nas incidências das contribuições sociais. A referida normatização adequou os termos constitucionais visando aumentar a incidência das contribuições. A CF/88 determinava apenas a contribuição de empregadores, a EC n° 20/98 incluiu o termo empresas e equiparadas, diminuindo assim a diversidade de interpretações e aumentando o número de contribuintes. Além do mais, a mesma normatização expandiu a contribuição sobre o trabalho, uma vez que a incidência passou a ser sobre a folha de salários e qualquer outro rendimento do trabalho. A EC n° 20/98 ainda determinou a inclusão das receitas, quando se recolhia apenas sobre o faturamento, o que deixava margens de não incidência em alguns setores econômicos. Com relação as contribuições dos trabalhadores a EC n° 20/98 foi responsável pela inclusão do termo “demais segurados da previdência”, já que o texto constitucional apenas mencionava os trabalhadores (BRASIL, 1998; IBRAHIM, 2015).

Uma observação a se fazer consiste no significado do termo empresa para a legislação previdenciária. Segundo Menezes (2013), é considerada empresa qualquer organização com ou sem fins lucrativos, assim entes públicos, como o estado de Minas Gerais, e bancos comerciais são considerados empresas e possuem as mesmas obrigações. Existem diversas espécies de contribuições dos segurados (empregado e segurado avulso, empregado doméstico, contribuintes individuais e contribuintes facultativos) e sobre as várias incidências empresariais (contribuição básica das empresas, cooperativas, produtor rural pessoa jurídica e pessoa física e simples nacional), que podem ser aprofundadas na leitura Menezes (2013), Ibrahim (2015; 2016) e Tanaka (2016).

É importante ressaltar que a CF/88 determinou a não incidência de contribuições sociais sobre aposentadorias e pensões concedidas no RGPS, questão que, na visão de Ibrahim (2015), gera grande estranheza. Já ocorreu no Brasil a tentativa de tributar aposentadorias e pensões, a Lei 5.890/73 determinou alterações na Lei Orgânica da previdência social no seu âmbito de custeio estabelecendo alíquotas de 5% e 2% sobre os benefícios de aposentados e pensionistas, respectivamente. Todavia, a Lei nº 6.210/75 rapidamente revogou tal contribuição que seria prejudicial para aqueles que já contribuíram por muitos anos e perderiam parte das suas aposentadorias ou pensões, sendo que a maioria dos benefícios pagos pela previdência estão alinhados ao salário mínimo, mal dando para a subsistência dos brasileiros sem força laboral (BRASIL, 1960).

Destaca-se que as contribuições sociais sobre os concursos de prognósticos estão englobadas em 5% do movimento global das apostas que são transferidos para a seguridade social e para outras áreas, a exemplo do Instituto Nacional de Desenvolvimento do Desporto (INDESP), Programa Crédito Educativo e o Fundo de Financiamento do Estudante de Nível Superior (FIES) (IBRAHIM, 2015; BRASIL, 1988). Sobre os concursos de prognóstico, Menezes (2013) faz a divisão entre os concursos realizados por órgãos do poder públicos e executados por sociedades comerciais. Quando o poder público realiza os concursos, as receitas para a seguridade social consistem na renda líquida resultante, decrescida dos valores repassados para o Programa de Crédito Educativo. Já em concursos privados, os valores destinados à seguridade social terão origem em 5% das receitas brutas de apostas em prados de corrida, sorteios de números e símbolos ou quaisquer outras modalidades de jogos (MENEZES, 2013).

O Quadro 3 apresenta contribuições sociais com as respectivas normatizações, bases de cálculo e destinações.

**Quadro 3:** Contribuições Sociais, Bases de cálculo e Destinação.

<b>Contribuição Social</b>	<b>Normatizações</b>	<b>Base de Cálculo</b>	<b>Destinação</b>
Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL).	Contribuição Social prevista pela Lei nº 7.689/88, alterada pelas Leis nº 8.034/90, nº 8.212/91, nº 11.727/08, nº 9.249/95, nº 10.276/01, nº 10.684/03, nº 12.973/14 e nº 13.179/15.	Tributo vinculado ao lucro das empresas de regime de tributação Lucro Real e ao faturamento das empresas nos regimes Lucro Presumido e Simples Nacional, com alíquotas variadas.	Não especificada dentro da seguridade social.
Programa de Integração Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP).	Contribuição Social prevista pela Lei nº 9.715/98 e alterada pela MP nº 2158-35/01, pelas Leis nº 10.637/02 e nº 10.684/03.	Incidência sobre o faturamento mensal de pessoas jurídicas de direito privado e equiparadas. Já com as alterações mencionadas, aplica-se a alíquota de 1,65% sem a incidência em cascata, não cumulatividade, no Lucro Real, e 0,65% para incidência cumulativa no Lucro Presumido.	De acordo com legislação, 60% da arrecadação é destinada ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial.
Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).	Instituída pela Lei nº 1.940/82 como Finsocial e transformada em COFINS pela LC Nº 70/91. Posteriormente alterada pelas Leis nº 9718/98, nº 10.276/01 e nº 10.833/03.	Vinculada ao faturamento mensal de pessoas jurídicas de direito privado e equiparadas, a COFINS possui alíquota de 7,6% para incidências não cumulativas e 3% para cumulativas.	Não especificada dentro da seguridade social.
Contribuição Previdenciária Patronal.	Determinada pelo Art. 195 da CF/88 e alterada pela Lei nº 8.212/91, pela LC nº 128/08 e pela MP 680/15.	Incidência sobre a remuneração dos trabalhadores a serviço da empresa, com alíquota de 20%. Alterações a partir da desoneração da folha de pagamento e criação dos regimes Simples Nacional e Microempreendedor Individual.	Previdência Social
Contribuição Previdenciária do Empregado.	Constituição Federal de 1988 alterada pela EC nº 20/98, pela lei nº 8.212/91.	A base de cálculo consiste na remuneração do trabalhador, sendo que existem alíquotas progressivas de acordo com o salário contribuição do segurado, variando em 8 e 11%.	Previdência Social
Concurso de Prognóstico	Art. 195 da CF/88, instituída pela Lei 8.212/91 e alterado na Lei 11.345/06.	Incidência sobre a realização de jogos autorizados por órgãos públicos ou privados.	4% da arrecadação total se destina à seguridade social, sendo que 3% vai para o Fundo Nacional de Saúde e o restante pertence ao OSS sem destinação específica.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1988), Martins (2005) e Ibrahim (2015; 2016).

O quadro 3, no entanto, retrata as contribuições sociais em linhas gerais, não sendo apresentadas incidências para outros grupos minoritários de financiadores da seguridade social. Posto isso, no caso das contribuições sociais COFINS, PIS/PASEP e CSLL as bases de cálculo podem sofrer alterações de acordo com os setores de atuação, natureza jurídica, utilização intensiva de mão de obra e regimes de tributação das organizações, conforme parágrafo nove do Art. 195 (BRASIL, 1988). Para as contribuições patronais e avulsos, conforme apresenta Ibrahim (2016), existem diferentes regras para a contribuição de contribuintes individuais e de trabalhadores sem vínculo empregatício, os referidos quando prestam serviços para empresas tal como pessoas físicas, as organizações devem contribuir com uma alíquota de 20% sobre a remuneração paga. No escopo das contribuições de outros segurados, existem peculiaridades no caso de contribuintes facultativos, aqueles que não possuem obrigação de recolher, mas que podem fazê-lo com base em uma alíquota sobre o salário mínimo, e o segurado especial, trabalhador rural que contribui com uma alíquota sobre a comercialização dos seus produtos (IBRAHIM, 2016).

Há relevância em se destacar que o restante dos recursos arrecadados com o PIS/PASEP, quadro 3, são destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para o custeio de programas com fins no desenvolvimento econômico nacional. Por fim, ressalta-se também que a legislação sobre as contribuições para a previdência social patronal e do segurado seguem regras diferentes em benefício ao trabalhador. A contribuição do empregado tem como teto a sua respectiva alíquota sobre o limite de benefícios do RGPS, já a base de cálculo da contribuição patronal consiste na alíquota sobre a remuneração do trabalhador, não existindo um teto (IBRAHIM, 2016).

### **3.2.2. Outras Arrecadações destinadas à Seguridade Social**

A Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91), no seu Art. 27, e o orçamentário de receitas da união vêm discorrer ainda sobre outras arrecadações destinadas à seguridade social, complementando a diversidade da base de financiamento determinada pelo Constituição Federal de 1988 para a seguridade social. O quadro 4 apresenta as demais receitas da seguridade social, suas origens, destinações, regulações e especificidades.

**Quadro 4:** Outras Receitas pertencentes à Seguridade Social.

<b>Receita</b>	<b>Origem</b>	<b>Destinação</b>	<b>Especificações</b>
Prestação de Serviços em Saúde.	Universidade e Hospitais.	Sistema Único de Saúde.	Recursos totais recebidos em função de comercialização de medicamentos e serviços médico hospitalares em geral.
Receitas de Taxas.	Vigilância Sanitária, Saúde Suplementar e outros.	Seguridade Social não especificado.	Taxas diversas vinculadas as unidades integrantes dos ministérios pertencentes a seguridade social.
Seguro do Trânsito (DPVAT).	Companhias Seguradoras.	Sistema Único de Saúde, serviços médico hospitalares para vítimas de acidentes de trânsito.	É pertencente a seguridade social 45% da arrecadação das seguradas responsáveis pelo seguro DPVAT, conforme Art. 27 da Lei 8.212 de 1991 e Lei nº9.503/97.
Multas por Alienação	Trabalho escravo e Tráfico de entorpecentes e afins.	Seguridade Social não especificada (50% da arrecadação) e Saúde Pública para proteção à saúde, tratamento e recuperação de viciados (50% da arrecadação).	É pertencente a seguridade social 50% dos valores econômicos apreendidos pela Receita Federal do Brasil (RFB) resultantes de tráfico de entorpecentes e exploração de trabalho escravo, conforme Art. 243 da CF/88, Lei 8.212/91 e EC nº81 de 2014.
Leilões de Bens Apreendidos	Materiais apreendidos pela RFB.	Seguridade Social não especificado.	É pertencente a seguridade social 40% das arrecadações da Receita Federal do Brasil que tiveram como origem leilões efetuados com matérias apreendidos, conforme Lei 8.212/91.
Contribuição Sindical	Trabalhador	Fundo Amparo ao Trabalhador (FAT), para o pagamento do seguro desemprego e do abono salarial.	São recursos da seguridade social 20% da arrecadação feita pelas contribuições sindicais, conforme Lei nº 9.322/96.
As contribuições do Sistema “S” (SESC, SENAI, SEBRAE, SESI, SEST e SENAC)	Folha de Salários	Seguridade Social não especificado.	Esses recursos são destinados a programas sociais diversos executados por instituições privadas. No entanto, como são arrecadados sobre a folha de salários e fiscalizados e cobrados pela secretaria da RFB, é garantida à seguridade social o percentual de 3,5% da arrecadação total, diante do serviço prestado.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (2012), Brasil (1991), Brasil (1988), Menezes (2013) e Tanaka (2016).

Ademais, de acordo com o Art. 27 da lei 8.212 de 1991, são consideradas outras receitas da seguridade social as multas, atualizações e juros incidentes sobre os valores devidos para a seguridade social por qualquer devedor (BRASIL, 1991).

#### **4. DISCUSSÕES SOBRE O ORÇAMENTO ÚNICO E DEFINIÇÕES QUANTO AO FINANCIAMENTO INTERSETORIAL NA SEGURIDADE SOCIAL**

Alguns autores ressaltam a necessidade uma ruptura quanto ao orçamento único da seguridade social. Na visão de Oliveira *et al* (1994), não faz sentido a manutenção das disputas de recursos pelas áreas da seguridade social. Os referidos autores apoiam a continuidade da integração conceitual da seguridade social e a atuação articulada entre a saúde pública, a assistência social e a previdência social, no entanto, a separação orçamentária poderia favorecer uma melhoria da ação conjunta dos organismos da seguridade social, através da redução dos conflitos por recursos. Tensões pelas disputas por recursos são expostas por Vianna (1992), Mendes e Marques (2009) e Marques e Mendes (2005) quando apontam que o custeio da saúde pública dentro do orçamento da seguridade social sofre diante da maior atenção dada a previdência social. Para Monnerat e Souza (2011), a concorrência por recursos no interior da seguridade social foi um fator determinante para a frustrante tentativa de estabelecimento de um orçamento único para o sistema securitário.

Favorável ao orçamento único da seguridade social, por outro lado, Ibrahim (2015) argumenta que esse mecanismo dificulta o desvio dos recursos da seguridade social para outras áreas orçamentárias. Já Serau Júnior (2012) relata a importância de se observar a previdência social no contexto orçamentário da seguridade social, uma vez que essa política é possuidora dos ideais de seguridade social. Ao apoiar as necessidades da previdência social com recursos do seu orçamento, a seguridade social cumpre seu papel de promoção de dignidade humana e proteção social.

Mesmo a Constituição de Federal de 1988 determinando um orçamento único para à seguridade social, alguns recursos da seguridade estão vinculados à prestação de serviços em áreas específicas. O Art. 167 da CF/88, restringe a utilização das contribuições sociais patronais sobre à folha de salários e outros pagamentos sobre prestação de serviços por pessoas físicas (inciso I, alínea *a*) e a contribuição do trabalhador e demais segurados da previdência (inciso II) expostas do Art. 195 ao financiamento da previdência social (BRASIL, 1988; MENEZES, 2013), corroborando com a LOPS (3.807/1960) que já apresentava essas fontes de recursos como financiadoras exclusivas da previdência social. Na Prática, Salvador (2012) expõe que, em 2011, 66% do financiamento da previdência social adveio da contribuição sobre a folha de

pagamento dos empregadores e trabalhadores, sendo 1/3 desse percentual foi contribuição dos trabalhadores e o restante dos empregadores.

Na visão de Menezes (2013, p.398) e de Moreira (2015), as outras fontes de custeio da seguridade social expostas do Art. 195 não são direcionadas para a previdência social, sendo então denominadas de “não previdenciárias”. Nesse escopo, estão as contribuições das empresas e equiparadas sobre a receita e faturamento e sobre o lucro (inciso I), as receitas de concursos de prognóstico (inciso III) e as arrecadações sobre importações de bens e serviços (inciso IV) (BRASIL, 1988). Entretanto, as afirmações dos referidos autores não são respaldadas por colocações constitucionais, uma vez que a Constituição Federal de 1988 não criou vinculações para essas receitas em outras áreas da seguridade social. Ademais, na Lei 3.807/60, a qual discorre sobre o custeio da previdência social, estão presentes outras receitas vinculadas a previdência social, tal como a contribuição social resultante de um percentual sobre as arrecadações da loteria federal, contribuição presente no inciso III do Art. 195 da Constituição.

Ainda no escopo da previdência social, o capítulo de custeio da previdência social colocado pela Lei Orgânica da Previdência Social de 1960, o Art. 195 da Constituição Federal de 1988 e o Art. 16 da Lei nº 8.212/91 deixam clara a obrigação da União em cobrir qualquer necessidade de recursos da previdência social para o pagamento de benefícios de prestações continuadas e para o financiamento das despesas com pessoal e custos administrativos do RGPS. Assim, Ibrahim (2016) destaca que vigora um sistema tripartite de custeio para a previdência social, expostas pelas colocações anteriores, contribuições dos empregadores, dos trabalhadores e da União.

O financiamento da assistência social, de acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, lei nº 3.742/93), consiste em um sistema de responsabilidade conjunta entre os entes federativos. Portanto, de acordo com Camolesi (2013), municípios, estados e o distrito federal devem comprovar a existência de unidades de assistência social para terem acesso aos recursos de transferência da União. Ademais, todos os recursos da assistência social devem estar aportados no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (BRASIL, 1993; CAMOLESI, 2013). Contudo, Salvador (2012) apresenta que a União é a grande financiadora dessa política, o que dificulta sua ação descentralizada, portanto, uma forma para favorecer a destinação de recursos à assistência social seria a criação da obrigação por parte de estados e municípios de uma vinculação mínima de recursos à assistência social, como já é feito na saúde.

Camolesi (2013) relata que os grandes montantes destinados a assistência social têm origem na COFINS. Desse modo, Salvador (2012) discorre que entre 2001 e 2011 cerca de 78% dos recursos utilizados para custear a assistência social vieram da COFINS, Moreira (2015) apresenta que em menor medida foram utilizados, em 2013, o PIS e a CSLL. Evidencia-se, de acordo com as discussões literárias, a costumeira utilização da COFINS como a principal contribuição social financiadora da assistência social, assim como era feito convencionalmente com o Finsocial (antiga nomeação da COFINS), mesmo não existindo um vínculo constitucional dessa contribuição social à política pública em destaque. Quando se recorda a COFINS, entretanto, Ibrahim (2015) relata a transferência de recursos dessa contribuição social para outras áreas orçamentárias afastadas da seguridade social, comprometendo os serviços da seguridade social como um todo e da assistência social em especial. Os direcionamentos de recursos da seguridade social para outros orçamentos da União são discutidos no próximo capítulo.

As discussões quanto ao financiamento da saúde e sobre o custeio do Sistema Único de Saúde (SUS) consiste em um campo de amplos debates políticos desde a Constituição de 1988. O marco legal estabeleceu que “O sistema único de saúde será financiado, nos termos do art. 195, com recursos do orçamento da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, além de outras fontes” (§ 1º, Inciso III do Art. 198 da CF/88) (BRASIL, 1988). Nesse sentido, Dain (2007) destaca o financiamento tripartite na saúde, a partir do orçamento da seguridade social, de recursos do tesouro nacional e de aplicações dos entes descentralizados, estados e municípios.

Nos primeiros anos após a CF/88, notou-se, segundo Vianna (1992), que a saúde pública entrou em uma concorrência por recursos na qual era desfavorecida, principalmente devido ao aumento na demanda de recursos por parte da previdência social. Na visão da autora, a competição que antes da constituição era apenas para recursos médico hospitalares, após a nova constituição, voltou-se para toda a área de saúde pública. Uma solução proposta foi o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), do Art. 55, que estabeleceu a fixação de 30% dos recursos para seguridade social para o custeio da saúde em 1988, medida com vigência até 1992. Entretanto, essa medida não foi eficaz, uma vez que o ambiente de crise fiscal reduziu os recursos disponíveis e, além do mais, se viu faltas de empenho dos órgãos públicos no cumprimento das medidas constitucionais, salienta Vianna (1992), Marques e Mendes (2005) e Dain (2007).

Em 1992, ano em que o governo federal cumpriu a determinação e vinculou 30% orçamento da seguridade social para a saúde, ocorreu que áreas governamentais que anteriormente a Constituição de 1988 não recebiam recursos dos volumes destinados a saúde passaram a estarem presentes como obrigações do orçamento da saúde. Foi o caso dos gastos com saneamento básico, assistência médica e saúde ocupacional, essa última antes coberta por recursos do tesouro nacional (VIANNA, 1992). Outros autores também destacam essa situação, Porto (2006) afirma que após a Constituição de 1988 foram incorporadas ao orçamento da seguridade social despesas anteriormente de responsabilidade do orçamento fiscal.

Outra tentativa de obter mais recursos para saúde foi a criação, em 1994, da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), visando a manutenção do financiamento da saúde, dada a irregularidade das disposições do orçamento da seguridade social para essa área. (DAIN, 2007). O surgimento da CPMF, todavia, culminou com a diminuição dos recursos da seguridade social direcionados ao Ministério da Saúde, diante do entendimento de maior necessidade de alocação na previdência social. Ainda, em 1999 e 2001 a CPMF passou a ser fonte de recursos para a previdência social e para o Fundo de Combate à Pobreza, respectivamente, resultando em maiores dificuldades para o custeio dos programas de saúde (DAIN, 2007).

Vigora-se, com a EC n°86/2015, que os recursos despendidos pela União em nome da prestação de serviços em saúde não poderão ser inferiores a 15% da receita corrente líquida dos exercícios financeiros anuais (BRASIL, 2015). Antes disso, a EC n° 29/2000 determinou que a União deveria alterar os seus aportes a saúde anualmente de acordo com a variação do PIB (DAIN, 2007). Com relação aos estados e distrito federal e municípios, ficam vinculados obrigatoriamente 12% e 15%, respectivamente da sua arrecadação a saúde pública, igualmente conforme EC n°29/2000. Com relação aos recursos do orçamento da seguridade social que tiveram finalidade na saúde pública, no estudo de Salvador (2012), entre 2001 e 2011, a CSLL foi responsável por 35,51%, a COFINS foi apropriado em 28,66 % e a Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF) responsável ficou 20,32% do total, constituindo essas com as principais contribuições utilizadas no custeio da saúde, sendo que a CPMF, que é discutida por diversos autores que estudam o financiamento da saúde pública a exemplo de Salvador (2012), Porto (2006) e Mendes e Marques (2009), foi extinta em 2007.

## **5. INCONFORMIDADES QUANTO ÀS DEFINIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL**

A Constituição Federal de 1988 trouxe o dever do Estado na cobertura universal das necessidades básicas da sociedade, dando condição de cidadania (SALVADOR, 2012; FLEURY, 2017). Além disso, determinou a “subordinação das práticas privadas à regulação em função da relevância pública das ações e serviços” nas áreas sociais. (FLEURY, 2017, p. 3). Porém, esse paradigma cidadão foi rapidamente desfigurado, principalmente devido às alterações nas relações de forças vigentes. As formas em que foram aprovadas as leis orgânicas que regeriam as políticas de seguridade social já demonstravam esse futuro cenário. Para Salvador (2012, p.5), “o orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses”. Corroborando, na visão de Serau Júnior (2012), os orçamentos públicos também possuem natureza política, uma vez que demonstram as diretrizes econômicas do país.

As incoerências nas leis orgânicas são destacadas por diversos autores, na visão de Camolesi (2013), Salvador (2012) e Baptista (1998) a Constituição de 1988 não criou regras claras de partilha dos recursos da seguridade e a demora na votação de lei complementar que dinamizasse as verbas da seguridade social fez com que o espírito de proteção social perdesse espaço para o ideal neoliberal crescente nos anos 90. Ao relatar sobre os recursos para a assistência social, Camolesi (2013), Fleury (2017) e Vianna (2011) observam que a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei 8.742/93, focalizou basicamente a população em maior risco social, restringindo essa política pública a uma atuação somente emergencial, com descompressão dos gastos públicos.

A redução dos gastos públicos, por sua vez, resulta no crescimento dos mercados privados na promoção das políticas de seguridade e no apontamento do crescimento do neoliberalismo (FLEURY, 2017; VIANNA, 2011). A expansão privada é visível nas políticas de previdência e de saúde. Vianna (2011) e Ibrahim (2015) ressaltam a consolidação de previdências privadas enquanto subprodutos das políticas públicas restritivas e contenções de gastos públicos. Na saúde, o alargamento privado pode ser melhor observado nos planos de saúde. Dain (2007) apresenta que entre 1995 até 2007 as variações de preços, medidas pelo IGP-M, chegaram a aproximadamente 318%, enquanto a tabela do SUS realizou atualizações de apenas 38%. Esses dados demonstram o crescimento do subfinanciamento da saúde pública no Brasil e a abertura de espaços para o desenvolvimento da saúde privada, com o distanciamento entre os recursos necessários

e os disponibilizados para o SUS. Na visão Dain (2007), os planos privados de saúde comprometem a universalidade da seguridade brasileira e trazem desigualdades para o sistema.

A questão mais complexa no âmbito das medidas desalinhadas aos ideais sociais da Constituição Federal de 1988 consiste nos desvios de recursos do orçamento da seguridade social para outras áreas orçamentárias do governo, isso acontece principalmente devido a utilização da Desvinculação de Receitas da União (DRU) (BOSCHETTI, 2006; GENTIL, 2006; DAIN, 2007; MENDES, MARQUES, 2009; BOSCHETTI, 2009; SALVADOR, 2012; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017). Nesse ensejo, na visão de Dain (2007), somente existe crise no custeio da seguridade social porque às destinações das contribuições sociais não são respeitadas. Para Ibrahim (2015, p.116), ao se ignorar as determinações constitucionais orçamentárias da seguridade social, o sistema perde o seu controle sobre as arrecadações e despesas, o que “serve para criar o suposto ‘déficit previdenciário’”.

Instituída em 1994 pela EC n° 1, nomeada de Fundo Social de Emergência, a atual Desvinculação de Receitas da União foi renovada em 2016 pela EC n° 93, possibilitando a desassociação de 30% dos recursos vinculados da União (FERREIRA; LIMA, 2016). Para Salvador (2012, p. 13) a justificativa para a existência DRU é o “engessamento” do orçamento público uma vez que constitucionalmente fica proibida a desvinculação das contribuições sociais para o orçamento fiscal da união. O referido autor apresenta que em 2009 cerca de 39 bilhões de reais foram desviados da seguridade social através da DRU, sendo que de 2000 a 2009 a DRU já fora responsável pela desvinculação de 300 bilhões de reais da seguridade social.

As isenções ou desonerações tributárias igualmente exercem influências negativas sobre o financiamento da seguridade social, conforme aponta Serau Júnior (2012) e Ibrahim (2015). Na visão de Mendes e Marques (2009) e Marques e Mendes (2005) essas são políticas fiscais que retiram recursos do orçamento da seguridade social. De acordo com dados da RFB (2017), no ano de 2014 à assistência social, à saúde pública e à previdência social deixaram de arrecadar aproximadamente 11 bilhões, 29 bilhões e 58 bilhões, respectivamente, devido às desonerações tributárias. As isenções fiscais consistem em concessões de benefícios tributários visando, segundo a Receita Federal do Brasil (2017), eficiência administrativa, promoção de equidade, incentivo a setores econômicos ou compensação de contribuições e outras entidades por atividades não executadas pelo governo.

Outra situação importante a se destacar, consiste no regresso do foco governamental no capital financeiro, que ficou minimizado durante o período de ouro do capitalismo global. Mendes e Marques (2009) e Fleury (2017) relatam que desde o começo dos anos 90 ocorreu o estímulo a expansão do mercado financeiro, muito apoiado na utilização dos recursos públicos para o pagamento de dívidas. A expansão do mercado financeiro, baseado em juros, dividendos e especulações, corrobora com o afastamento do Estado de bem-estar social. Esse último está em alinhamento ao desenvolvimento econômico e a geração de emprego e renda, vinculadas ao capital produtivo, enquanto o capital financeiro sobrevive das reduções nos níveis salariais e nos recursos para custeio da proteção social (MENDES, MARQUES, 2009).

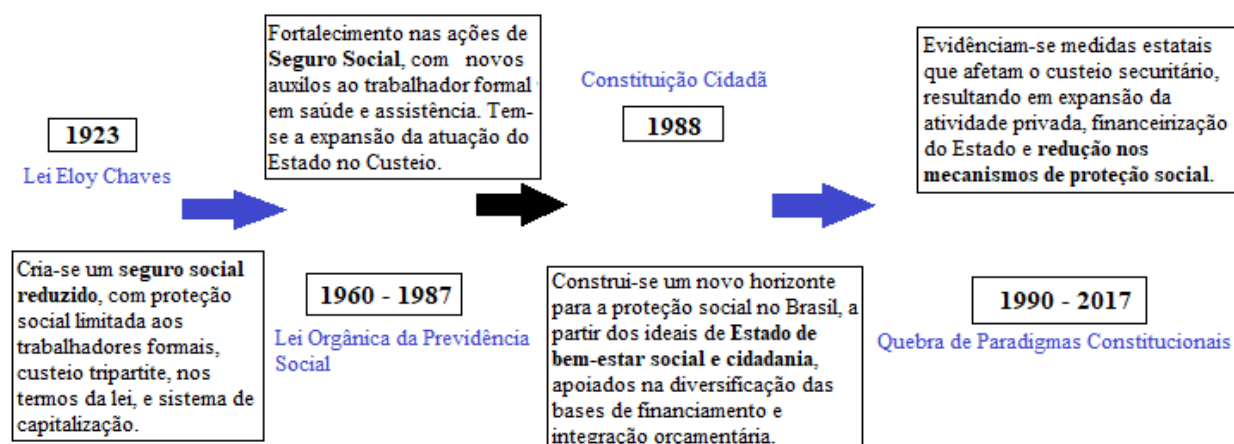
## **6. REFLEXÕES SOBRE O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL: SEGURO SOCIAL E SEGURIDADE SOCIAL**

A distinção seguro e seguridade social têm origem nos diferentes ideais propostos por Bismarck e Beveridge, na Alemanha e na Inglaterra, respectivamente. O modelo Bismarckiano visava assistência aos trabalhadores formais em desenho de seguro saúde e doenças, por exemplo. Por outro lado, o plano Beveridge determinava assistência universal a sociedade, independente de contribuição relacionada ao vínculo empregatício. Nesse sentido, Marshall (1967) ressalta que na França e na Alemanha o seguro social era visto como um acordo entre empregados e empregados, com controle externo por órgãos autônomos, no fornecimento de auxílio limitado aos trabalhadores. Não obstante, na Inglaterra para o referido autor era vislumbrada a seguridade social, com fortes políticas de saúde universal, principalmente. Segundo Marshall (1967, p. 195), “ todos contribuem e todos se beneficiam num plano nacional de ajuda mútua”.

O histórico do custeio das políticas de seguridade social compreende diversos momentos os quais ficam evidentes as bases dos sistemas de proteção social que se desejavam formar, entre seguro e seguridade social. Na Lei Eloy Chaves (1923), mesmo já existindo um custeio tripartite, era visível a tentativa de construção de um sistema de seguro social, com políticas limitadas e com poucos auxílios aos trabalhadores formais. Com a LOPS (1960), tornou-se mais clara a noção de seguro social, diante de programas para trabalhadores formais com maiores mecanismos de auxílios aos empregados e financiamento tripartite.

A Constituição federal de 1988 apresentou o cenário para a construção da seguridade social universal, Estado de bem-estar social social-democrático. Na visão de Fleury (2017), procurou-se eliminar o vínculo contribuições e benefícios na proteção social e trazer espíritos de solidariedade e redistribuição de renda, a partir da ampliação das bases de financiamento público. Contudo, as ações pós-constitucionais fizeram com o paradigma criado não se estendesse da maneira desejada pelos constituintes de 1988. Portanto, nota-se uma tendência de declínio a um Estado liberal, com maior abertura para as atividades privadas, apoiada nas reduções de mecanismos estatais e na fragilização orçamentária da seguridade social. Esse último entendimento é demonstrado diante dos desvios de recursos e concessões de desonerações fiscais sobre as arrecadações da seguridade social, além das diversas propostas de reformas na previdência social.

A presente construção histórica é demonstrada na figura 1, na qual se procurou retratar os períodos e cenários presentes nas mudanças estruturais no sistema de proteção social brasileiro.



**Figura 1:** Construção e Quebra de Paradigmas na Seguridade Social brasileira.  
Fonte: Elaborada pelo próprio autor.

A seguridade social, tornou-se um modelo híbrido, com a previdência dependente do trabalho formal, a saúde universal e a assistência social celetista. Ademais, a falta de ideal de universalidade da proteção social fez com que a seguridade social se tornasse o principal alvo para reformas fiscais no Brasil, sendo que em nenhuma das reformas propostas para a previdência social se discutiu o custeio da seguridade social, sempre as observações se voltam para cortes de benefícios (SALVADOR, 2012). A exceção foi a EC 20/98 que elevou as arrecadações da seguridade social, apesar que se possa discutir as intenções por trás dessa medida, já que os desvios de recursos estavam vigentes, através do Fundo Social de Emergência, e o aumento das contribuições sociais poderiam favorecer o orçamento fiscal, diante das desvinculações.

É verificada também a tardia tentativa na construção da proteção social no Brasil. As evoluções nos movimentos de proteção social começaram a ocorrer nos anos 30, nos países centrais. Nos anos 80, tem-se uma queda desse cenário, principalmente devido às crises financeiras que se sucediam. No Brasil a construção de um Estado de bem-estar social só foi sugerida pela constituição de 1988 e, diante dos movimentos vislumbrados e dificuldades nas políticas de seguridade social, já existe uma tentativa de desconstrução dessa conquista, diante de acontecimentos parecidos com os que aconteceram na Europa e nos EUA nos anos 80, supostamente apoia na vinculação das dificuldades do Estado às políticas sociais, crise política, econômica e evolução demográfica.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este estudo procurou analisar as políticas de seguridade social no Brasil, desde as primeiras medidas, sobre o olhar das fontes de custeio. O financiamento da seguridade social foi foco diante da relevância desse tema para o entendimento das situações colocadas sobre as condições financeiras da seguridade social. O custeio da seguridade social, todavia, envolve diversos âmbitos para discussão (legislações, disputas políticas e contextos econômicos) os quais se tentou abordar. A seguridade social foi observada dentro dos conceitos das finanças públicas, o que possibilitou entender a relação entre as políticas de bem-estar social e a necessidade de um Estado atuante, também em níveis de aplicações de recursos. O entendimento sobre as legislações em vários períodos foi fundamental para a observância da maneira com que Estado tratou as políticas de proteção social.

Foi apresentada a evolução dos sistemas de financiamento das políticas da seguridade social no Brasil, durante todo o século XX, e a expansão do paradigma de seguro social até a construção de bases legais para o estabelecimento de um Estado de bem-estar social, a partir da seguridade social na CF/88. Todavia, não se consolidou a estrutura de proteção social constitucional na forma proposta, diante de políticas restritivas em benefícios previdenciárias e em atividades de assistência social e saúde, a datar nos anos 90. Além do mais, verificou-se o estabelecimento, nesse mesmo período, de instrumentos de cunho fiscal que acabaram retirando recursos das bases diversificadas da seguridade social. Nessa toada, ficou eminente a tentativa de estabelecimento de um Estado neoliberal no Brasil, observado em restrições em serviços de seguridade social, principalmente no que se remete aos benefícios previdenciários, com menor atuação estatal e expansão da atividade privada.

O estudo dos movimentos das fontes de custeio da seguridade social no Brasil se depara com uma situação diferente das ocorridas em outras localidades. Países que reduziram as suas atividades de proteção social as fizeram por meio de diminuições de tributos, e desregulamentações financeiras, conforme argumentam Matias-Pereira (2010) e Polivka e Luo (2015), já no caso brasileiro têm-se a manutenção do tamanho do Estado diante da conservação das cargas tributárias, sendo que ocorre o direcionamento de recursos da seguridade social para o orçamento fiscal.

Embora se tenha na Constituição Federal de 1988 um incentivo aos aspectos sociais, há no Brasil falta de ideia de Estado social e a ausência de planejamentos orçamentários e atuarias plausíveis com as políticas públicas propostas e fornecidas. Ademais, o favorecimento ao mercado financeiro corrobora no desenvolvimento do capital financeiro em detrimento ao capital produtivo, através da utilização das contribuições sociais, incidentes sobre o faturamento das empresas para a expansão das ações financeiras em aplicação nas dívidas públicas, dessa forma, se opondo aos princípios de manutenção do Estado de bem-estar social democrático.

#### **REFERÊNCIAS:**

BAPTISTA, T. W. de F. Seguridade Social no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 3, Jul-Set, 1998.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PARQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1995. Disponível em: < <https://politicaonlineblog.files.wordpress.com/2016/06/bobbio-norberto-org-diccionc3a1rio-de-polc3adtica.pdf>>. Acessado em: 30 de ago. 2016.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **In: CFESS. ABEPSS**. (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEAD : Ed. UnB, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**, Artigo 194. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 26 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 195. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 26 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 243. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 26 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960**. Lei Orgânica da Previdência Social, 1960. Disponível em: <

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm)>. Acesso em: 21 março 2017.

\_\_\_\_\_ **LEI Nº 3.807, DE 26 DE AGOSTO DE 1960.** Publicação original. Lei Orgânica da Previdência Social, 1960. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3807-26-agosto-1960-354492-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 08 maio 2017.

\_\_\_\_\_ **EMENDA CONSTITUCIONAL 20/1998.** Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art195i](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm#art195i)>  
. Acesso em: 05 abril 2017.

\_\_\_\_\_ Ministério do planejamento, orçamento e gestão. **Ementário de receitas da União:** classificação das receitas que financiam a seguridade social do governo federal. 2012.

\_\_\_\_\_ **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991.** Lei Orgânica da Seguridade Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ **Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 17 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ **Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015.** Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1)>. Acesso em: 18 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ Financiamento público de saúde / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: **Ministério da Saúde**, 2013.

BREINER, B. Os investimentos governamentais na infraestrutura social: o caso do Finsocial. Texto para discussão Nº 136. **IPEA**, Brasília, abril de 1988.

CAMOLESI, A. B. Financiamento e Gestão da Política de Assistência Social no Contexto do SUAS. **Caderno Profissional de Administração** – UNIMEP, v.3, n.2, 2013.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso..., pp. 265 - 300, 2013.

COSTA, N. do R. Inovação Política, Distributivismo e Crise: A Política de Saúde nos Anos 80 e 90. **Dados [online]** , vol.39, n.3, 1996.

CUNHA, A. R. G. Contabilidade Previdenciária: um estudo sobre o grau de conformidade das práticas contábeis dos Regimes Próprios de Previdência Social dos municípios pernambucanos. Dissertação de Mestrado, Recife: **UFPE**, 2013.

CURCINO, G. M.; ÁVILA, L. A. de C.; MALAQUIAS, R. F. Percepção dos alunos de ciências contábeis em relação à carga tributária no brasil: um estudo comparativo entre

alunos ingressantes e concluintes. **Revista Catarinense da Ciência Contábil – CRCSC** – Florianópolis, v. 12, n. 34, p. 66-79, dez./mar. 2013.

DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil: uma tentativa de integração. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(Sup):1851-1864, 2007.

DAVI, J. et al. A Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 59-87, jan./jun. 2010.

ESPING- ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, Princeton university press, 1990.

FERREIRA, F. G. B. de C.; LIMA, R. A. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) como Instrumento de Flexibilização do Orçamento Público no Brasil: Necessidade ou Distorção? **Revista de Direito Financeiro**, v. 2 n. 2, Curitiba, 2016. FLEURY, Sonia. **A seguridade social inconclusa**. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Seguridade.pdf>>. Acesso maio/2017.

FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (FNAS). **Caderno de Gestão Orçamentária e Financeira do SUAS**. Brasília, 2013.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Elsevier Editora, 5<sup>o</sup> edição, 2016.

HEMERIJCK, A. A Revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia. In: **Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências**. Editora Hucitec, p. 25-60, 2017.

HOBSBAWM, E. J. Rumo ao abismo econômico. In: **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBER, E. R. Rechtsstaat und Sozialstaat in der modernen Industriegesellschaft, in: ders., **Nationalstaat und Verfassungsstaat**. Studien zur Geschichte der modernen Staatidee. Stuttgart 1965, 249-272 bes 254-257.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 21<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Previdenciário**. 22<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAJÚS, M. L. de S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM – Ano 22, n. 30 – Políticas públicas: memórias e experiências**. 2009.

LELIS, D. A. S. de.; COSTA, L. V. Julgamento Moral, Economia e Políticas Públicas. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 114, Fev./Maio 2015.

MACARINI, J. P. Crise e política econômica: o Governo Figueiredo (1979-1984). Texto para Discussão. **IE/UNICAMP**, Campinas, n. 144, jun. 2008.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: A política Orçamentária no Brasil**. 5ª edição, São Paulo: Atlas, 2010.

MARTINS, S. P. **Direito da Seguridade Social**. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito tributário**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 159-175, jan./jun. 2005.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Textos para discussão. **IPEA**, Brasília, 2001.

MENDES, A; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência e Saúde Coletiva**. 14(3):841-850, 2009.

MENEZES, A. **Direito Previdenciário**. Editora: Jus Podivm, 2013.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n 1, 2011.

MOREIRA, F.V.F. Contribuições Sociais: a importância do tributo para o Financiamento da Assistência Social no Brasil. **Revista Constituição e Garantias do Direito**. v. 8 n. 1, 2015.

NOGUEIRA, A. de B.; TEIXEIRA, A. C. C.; BAPTISTA, E. C. S. Reforma da cofins: um estudo comparativo da arrecadação projetada pela tributação cumulativa e o impacto da não-cumulatividade sobre as empresas de transportes de cargas. **Revista Gestão & Planejamento**, Salvador, v. 13, n. 1, p. 145-163, jan./abr. 2012.

OLIVEIRA, F. E. B. de. *et al.* Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira. Texto para discussão N° 342. **IPEA**, Brasília, julho de 1994.

OLIVEIRA, F. E. D. de; BELTRÃO, K. I. Efeitos da nova constituição e das propostas de nova legislação na seguridade social. **Texto para discussão N°171, IPEA**. 1989.

POLIVKA, L.; LUO, B. The Neoliberal Political Economy and Erosion of Retirement Security. **The Gerontologist (Oxford)** v. 55, n°2 , Oxford, 2015.

PORTO, S. M. Comentários: Avanços e problemas no financiamento da saúde pública no Brasil (1967-2007). **Revista de Saúde Pública**, vol. 40, núm. 4, 2006.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Demonstrativo dos Gastos Tributários Bases Efetivas – 2014 Série 2012 a 2017**. Ministério da Fazenda do Brasil, 2017.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2001.

- ROCHA, F. R. F. A previdência social no Brasil: uma política em reestruturação. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul./dez. 2015.
- ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da previdência social no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 191-201, jul./dez. 2015.
- SALVADOR, E. Fundo Público e financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Sev. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, 2012.
- SERAU JÚNIOR, M. A. **Economia e seguridade social**: análise econômica do direito. Curitiba: Juruá, 2012.
- TANAKA, E. **Direito previdenciário**. São Paulo: Editora Método, 2016.
- TORRES, R. L. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.
- VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**: estratégias de bem-estar e políticas públicas. IUPERJ, Universidade Candido Mendes-UCAM. Editora Revan, 2011.
- VIANNA, S. M. A seguridade social, o sistema único de saúde e a partilha dos recursos. **Saúde e Sociedade**, Vol. 1, N° 1, São Paulo, 1992.
- WANG, X.; WILLIAMSON, J. B.; CANSOY, M. Developing countries and systemic pension reforms: Reflections on some emerging problems. **International Social Security Review**, Vol. 69. 2016.
- YAZBEK, M.C. Políticas Sociais e Assistenciais: Estratégias Contraditórias de Gestão Estatal da Pobreza das Classes Subalternas. In: **Classes subalternas e assistência social**. Cortez Editora, oitava edição. 2015.
- ZANIRATO, S. H. **O Descanso do Guerreiro**. Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2003.

## **ARTIGO 2 - AS RECEITAS ‘PERDIDAS’ E SEUS EFEITOS SOBRE A SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL**

### **RESUMO:**

Este estudo teve como objetivo apresentar os valores ‘perdidos’ pela seguridade social e analisar os efeitos das políticas fiscais de desoneração e desvinculação tributária no resultado financeiro do bem-estar no Brasil, além da inadimplência na previdência social. Na revisão de literatura foi abordado o Estado de bem-estar social e a seguridade social, o financiamento da seguridade social e os principais instrumentos fiscais influentes no custeio securitário. Quanto aos métodos, foram utilizadas análises gráficas, descritivas, documentais, bibliográficas e correlações no tratamento dos dados diversos coletados. Foi verificada a expansão na concessão de desonerações e a elevação da desvinculação das contribuições sociais entre 2006 e 2016. Além disso, foi discutido o aumento da inadimplência com recursos da previdência social no Brasil, no mesmo período. Os resultados demonstram a opção dos governos em privilegiar medidas fiscais no tempo de estudo, sem se atentar às dificuldades resultantes para as políticas sociais. Ademais, o esvaziamento dos cofres da seguridade social corrobora para o discurso de que as políticas sociais são as principais causadoras dos problemas fiscais do Estado, enquanto outras situações graves não são observadas. Verificou-se que se as receitas da seguridade social fossem mantidas de acordo com a Constituição Federal de 1988 essa política seria superavitária. Além do mais, no âmbito da previdência social, foi observado que cenários econômicos favoráveis alinhados a melhorias no tratamento da inadimplência e das desonerações previdenciárias culminariam em melhores resultados financeiros para essa política. É importante destacar, ainda, que foram utilizadas as receitas da previdência social fornecidos pelo Tesouro Nacional, que não levam em consideração os recursos que deveriam ter empregados pelo Estado, o que afeta os resultados financeiros apresentados pela previdência social.

### **Palavras-Chave:**

Seguridade Social; Estado de Bem-Estar Social; Custeio da Seguridade Social; Instrumentos Fiscais; Previdência Social.

## 1. INTRODUÇÃO

A ampliação das bases de financiamento da seguridade social consistiu em um dos principais mecanismos determinados pela Constituição Federal de 1988, com vista na expansão da proteção social, a partir da atuação do Estado. A seguridade social, na CF/88 foi estabelecida, de acordo com o Art. 194, compreendendo “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”. Já o financiamento securitário foi entendido pelo Art. 195 como dever de 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 (...) contribuições sociais” (BRASIL, 1988).

O paradigma construído no estabelecimento da seguridade social estava fundamentado no modelo de Estado de bem-estar social no qual o Estado se tornou o grande provedor de programas para o suprimento das necessidades basilares da sociedade, incluído saúde, educação, alimentação, moradia e proteção financeira em momentos de dificuldades laborativas (MARSHALL, 1967; ESPING-ANDERSEN, 1990; HEMERIJCK, 2017). Ademais, Fleury (2017) também relaciona a construção da seguridade social no Brasil com a promoção de cidadania, visando inclusão social e igualdade a partir da consolidação dos direitos, deveres e prerrogativas dos cidadãos (REGO, 2008). A cidadania para Marshall (1967) consiste na existência de direitos civis, políticos e sociais para todos.

Nos estudos das finanças públicas, as construções de Estados de bem-estar social necessitam de um fortalecimento do sistema de arrecadação pública, uma vez que passam a existir maiores demandas de receitas para cobrir os gastos com a proteção social (RESENDE, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2010a). Portanto, a Lei nº 8.212/91 veio consolidar a diversificação das fontes de financiamento, apresentando as contribuições sociais como os principais tributos responsáveis pela manutenção da seguridade social, destacando contribuições dos empregadores, dos trabalhadores, sobre concursos de prognóstico e com incidência na importação de bens e serviços, entre outras contribuições (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991; IBRAHIM, 2015; MENEZES, 2013; TANAKA, 2016).

As políticas de seguridade social, todavia, possuem características intrínsecas das discussões políticas. Assim, há debates técnicos, ideológicos e doutrinários, conforme ressalta Oliveira *et al* (1994), nas análises sobre o custeio da seguridade social. Nesse ensejo, encaixam-se diversos estudos que ressaltam um decréscimo do Estado de bem-

estar social proposto pelo Constituição Federal de 1988 diante de uma expansão corporativista e reducionista do Estado, vislumbrada também em instrumentos fiscais regressivos com os recursos da seguridade social, principalmente a datar da década de 90 (GENTIL, 2006; DAIN, 2007; MENDES; MARQUES, 2009; VIANNA, 2011; SALVADOR, 2012; IBRAHIM, 2016; FLEURY, 2017). Na visão de Polivka e Luo (2015), a redução do Estado, motivada por políticas econômicas neoliberais, é responsável pelo enfraquecimento das regulações estatais, diminuição de gastos sociais e expansão da atuação privada.

Nesse contexto, para Dain (2007) e Ibrahim (2015), a Desvinculação das Receitas da União (DRU), estabelecida pela primeira vez em 1994, como Fundo Social de Emergência, atua alterando as destinações dos recursos securitários e trazendo a suposta crise financeira para a seguridade social. Pela EC nº 93/2016, é possibilitada legalmente a retirada de até 30% dos recursos das contribuições sociais do orçamento da seguridade social para aplicações em outros fins (FERREIRA; LIMA, 2016). Ademais, Salvador (2012) relata que entre 2000 e 2009, cerca de 300 bilhões de reais foram retirados do orçamento da seguridade social por conta da DRU. Destaca-se que nesses anos a desvinculação máxima era ainda de 20% das contribuições sociais e que em 2016, pela referida legislação, passou para 30%, o que poderá culminar em crescimento nos desvios de verbas da seguridade social.

Outra política fiscal apresentada pela literatura como prejudicial ao equilíbrio financeiro da seguridade social são as renúncias tributárias (IBRAHIM, 2015; SERAU JÚNIOR, 2012). Mendes e Marques (2009) argumentam que as desonerações tributárias são responsáveis pela retirada de grandes montantes de recursos do orçamento da seguridade social. Corroborando, de acordo com dados da Receita Federal do Brasil (2015) cerca de 120 bilhões de reais foram renunciados das contribuições sociais apenas em 2014. Diante da importância das políticas sociais para o bem-estar social, sendo envolvida as condições de sobrevivência das populações mais carentes, não deveriam ser alvo de isenções tributárias as bases de custeio de políticas de cunho social (SOUZA; CARDOSO; DOMINGUES, 2015).

As inclusões desses instrumentos fiscais, desvinculação de receitas e desonerações tributárias, caminham em descompasso aos entendimentos dos constituintes de 1988, no sentido de favorecimento a alguns setores econômicos da sociedade, em detrimento a outros, e na redução das bases tributárias vinculadas a seguridade social, ferindo assim os ideais do Art. 195 de compartilhamento das responsabilidades de custeio

e da Lei 8.212/91 na ampliação das bases de financiamento (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991). No âmbito exclusivo de recursos da previdência social, além disso, são verificadas outras conjunturas que podem resultar em possíveis dificuldades para essa política, como no caso do elevado montante de inadimplência perante o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) que, de acordo com dados coletados pela Lei de Acesso à Informação (2017), representaram aproximadamente 25 bilhões de reais em 2016.

Diante do exposto, este estudo apresenta a seguinte interrogativa: Qual o efeito dos instrumentos fiscais (DRU e Desonerações Tributárias das Contribuições Sociais) e da inadimplência previdenciária para o resultado financeiro da seguridade e previdência social no Brasil? O objetivo principal deste artigo consiste em avaliar o efeito dos instrumentos fiscais (DRU e Desonerações Fiscais) e da inadimplência nas finanças da seguridade social e da previdência social, entre 2006 e 2016, especificamente se pretende: (1) Observar a evolução da concessão de desonerações tributárias e de desvinculações de recursos das contribuições sociais, entre 2006 e 2016. Além disso, demonstrar a expansão da inadimplência na previdência social, no mesmo período; (2) Analisar o efeito dos instrumentos fiscais (DRU e desonerações tributárias) nos resultados financeiros da seguridade social, entre 2006 e 2016; (3) Verificar o efeito das desonerações tributárias e da inadimplência no equilíbrio financeiro da previdência social, entre 2006 e 2016.

Por fim, é importante ressaltar que no contexto da previdência social este estudo se preocupa apenas com o RGPS, regime gerido pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS). Ademais, o espaço temporal escolhido visa a continuação e complementaridade dos estudos de Gentil (2006) e a apropriação dos últimos 10 anos para análise, período de importantes alterações legais, políticas e econômicas no âmbito do custeio securitário.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. O Estado de Bem-Estar Social, a Cidadania e as Finanças Públicas**

A Constituição Federal de 1988 apresenta logo no seu Art. 1º a cidadania e a dignidade da pessoa humana como dois dos fundamentos que regem a República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). A inclusão das políticas de seguridade social, expressas nos Artigos 194 e 195 da CF/88, representaram formas de operacionalização dos fundamentos citados, através da constituição de direitos sociais (BRASIL, 1988; BOSCHETTI, 2009; SERAU JÚNIOR, 2012; SALVADOR, 2012; FLEURY, 2017).

A seguridade social foi determinada pela Constituição Federal de 1988, no seu Art. 194, compreendendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes

Públicas e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A regulamentação da seguridade social com a transferência da obrigação do atendimento das necessidades básicas da sociedade ao Estado, nas visões de Ibrahim (2015), Medeiros (2001) e Vianna (2011) estabeleceu o fortalecimento do ideal de proteção social e a construção de um Estado de bem-estar social no Brasil.

Destaca-se, contudo, que mesmo diante da consolidação da atuação estatal no âmbito social, os aspectos econômicos e financeiros também foram incentivados pela CF/88, sendo que o pluralismo ideológico também foi alvo da presente constituição, uma vez que foi vedada a extinção dos mercados privados e a omissão estatal perante o contexto social (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013; LELIS; COSTA, 2015).

O Estado de bem-estar social tem como grande referência a promoção da dignidade da pessoa humana, portanto, Esping-Andersen (1990) e Medeiros (2001) o conceituam como a atuação do Estado no suprimento das necessidades basilares dos cidadãos. Além disso, Ibrahim (2015) observa no ideal de bem-estar social o estabelecimento de justiça social. Para Marshall (1967) o Estado de bem-estar social representa um ideal de ajuda mútua nas sociedades, sendo que todos cidadãos contribuem e podem receber benefícios nas políticas sociais.

Para Fleury (2017) a cidadania se constitui em uma base fundamental para a formação dos Estados de bem-estar social, sendo que a criação do Estado de bem-estar social, na Inglaterra em 1942 pelo Plano Beveridge, foi possível depois do desenvolvimento da cidadania, através da conquista pela sociedade dos direitos civis, políticos e sociais (MARSHALL, 1967; BOSCHETTI, 2009). Marshall (1967) define que cidadão é o indivíduo que possui o direito à igualdade de oportunidade e a cidadania consiste no *status* de pertencimento a comunidade, fundamentado na existência de direitos e obrigações.

Existem, de acordo com Esping-Andersen (1990), três níveis de atuação do Estado em termos de bem-estar social, o Estado liberal, o conservador e o social-democrático, sendo o liberal característico de maior responsabilidade privada na promoção de mecanismos de proteção social, como o caso das previdências privadas e dos planos de saúde, o conservado com sistemas de proteção ligados a igrejas e famílias e o Estado de bem-estar social social-democrático no qual se busca o universalismo na atuação do Estado em prol do desenvolvimento social e igualdade entre classes (ESPING-ANDERSEN, 1990).

Ainda no âmbito do Estado de bem-estar social, é importante discorrer sobre a relação entre as políticas de bem-estar social e a atuação do Estado enquanto gestor de recursos públicos. No caso brasileiro, a CF/88 no Art. 195 e a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91) foram responsáveis pela diversificação das arrecadações públicas em função da seguridade social (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991). A evolução das alocações de recursos públicos diante de paradigmas de maior proteção social é discorrida pela teoria das finanças públicas. Hobsbawm (1995), Resende (2001), Polivka e Luo (2015) e Hemerijck (2017) destacam o crescimento das intervenções estatais a partir da construção de Estados de bem-estar social, principalmente no período pós-guerras em vários países, momento em que foi visível a necessidade de programas de proteção social perante grandes crises econômicas e humanitárias. Assim, foi visível o crescimento de políticas de saúde e educação universal e de programas de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento (POLIVKA; LUO, 2015).

As finanças públicas, contudo, também relatam a queda das políticas de proteção social universais em vários países, a exemplo dos Estados Unidos da América e alguns países europeus, com ascensão de políticas neoliberais, que, para Polivka e Luo (2015), consistem em agendas de desregulamentações financeiras e diminuição das arrecadações públicas. Desse modo, Matias-Pereira (2010a), Vianna (2011) e Kerstenetzky (2012) relatam que nas décadas de 70 e 80 ocorreu uma crise nos Estados de bem-estar social, principalmente nos referidos países. “Questões como aumento populacional, elevação da longevidade média, inovações tecnológicas, ressurgimento do desemprego em massa foram decisivas para inviabilizar os sistemas de previdência social, e, dessa forma, conquistas históricas” (MATIAS PEREIRA, 2010 p. 78).

Ressalta-se, além disso, o surgimento na Europa de uma nova corrente de estudiosos que apontam a necessidade de estabelecimento de um “novo Estado de bem-estar social” a partir de um paradigma de investimento social, no qual deve-se procurar novamente o *trade-off* igualdade e eficiência, tendo em vista as diversas mudanças que ocorreram desde a criação do Estado de bem-estar social keynesiano-beveridgeano, principalmente no mercado de trabalho. A principal mudança no novo Estado de bem-estar social está no entendimento da atuação estatal com suporte de recursos não mais como gasto social e sim sendo investimento social, no qual se demonstra a promoção de ganhos econômicos e sociais a partir da aplicação de recursos pelo Estado nas políticas sociais (HEMERIJCK, 2017).

## **2.2. Proteção Social, Princípios do Financiamento e as Bases de Custeio da Seguridade Social no Brasil**

A construção da seguridade social no Brasil, a datar na Constituição Federal de 1988, representou a inclusão da ideologia socialdemocrata de proteção social, igualdade, solidariedade e universalidade (BRASIL, 1988; MEDEIROS, 2001; VIANNA, 2011; KERSTENETZKY, 2012; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017). Além disso, Zanirato (2003) ressalta que a nova constituição trouxe uma maior identidade democrática para a República Federativa do Brasil.

Ao fortalecer as políticas sociais, foram criadas novas formas de custeio para a recém-criada seguridade social, a partir do Art. 195 e da Lei 8.212/91. Além do mais, a CF/88 também apresentou diretrizes que passariam a reger o financiamento da seguridade social, assim foram determinados os seguintes princípios: equidade na forma de participação e custeio, diversidade da base de financiamento e preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço (TANAKA, 2016; BRASIL, 1988).

A CF/88, ademais, se focou em estabelecer um orçamento único para a seguridade social e suas três políticas, conforme Art. 195 § 2º:

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (BRASIL, 1988).

Ibrahim (2016) e Serau Júnior (2012) argumentam que a proposta do orçamento único teve como objetivo a redução da possibilidade de desvios de verbas da seguridade social. Por outro lado, o orçamento único nunca foi aceito com tranquilidade por todos os envolvidos. Nesse sentido, são comuns críticas a esse modelo diante dos conflitos que ocorrem em disputas por recursos entre as três grandes áreas (VIANNA, 1992; OLIVEIRA *et al*, 1994; MARQUES; MENDES, 2005; MENDES; MARQUES, 2009; MONNERATE; SOUZA, 2011).

Outro problema que a literatura apresenta quanto as definições de custeio da seguridade social está na não definição concreta da operacionalização das políticas propostas. Ocorreu que com a Constituição de 1988 se determinou que o executivo estabelece novas propostas de benefícios e custeio para seguridade social e que essas fossem votadas no congresso nacional (OLIVEIRA; BELTRÃO, 1989; BAPTISTA, 1998). Nas visões de Serau Júnior (2012) e Salvador (2012), às lutas que se formam em

torno dos orçamentos públicos rapidamente alteram os interesses mais fortes e influentes. Nesse ensejo, quanto as leis orgânicas foram aprovadas, no começo da década de 1990, já existiu um declínio em relação ao ideal de proteção social vigente em 1988, o que culminou em perdas para as políticas de seguridade social (BAPTISTA, 1998; VIANNA, 2011; SALVADOR, 2012; CAMOLESI, 2013; FLEURY, 2017).

O Art. 195 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91) determinaram os instrumentos tributários para o custeio da seguridade social, sendo que as contribuições sociais foram propostas como as principais espécies tributárias, contribuições de empregadores, trabalhadores, e contribuições sobre os concursos de prognóstico e referentes a importação de bens ou serviços, conforme Art. 195. Além disso, também foram estabelecidas outras receitas para o financiamento da seguridade social pela lei 8.212/91, expostas no quadro 1 (BRASIL, 1988; BRASIL, 1991).

**Quadro 1:** Receitas para o Financiamento da Seguridade Social conforme CF/88 e Lei 8.212/91.

<b>Fontes de Financiamento</b>	<b>Contribuições Sociais/ Receitas</b>	<b>Incidência e Destinação</b>
Empregador, empresas e equiparadas.	Contribuição previdenciária patronal, COFINS, PIS/PASEP, CSLL.	Incidência sobre: Folha de salários e demais rendimentos do trabalho, Receita ou Faturamento e Lucro das empresas. Para à Previdência Social são destinados os recursos das contribuições patronais, o PIS/PASEP tem destino no Fundo de Amparo ao Trabalhador e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Por fim, o COFINS e a CSLL são destinadas à seguridade sem locação específica.
Trabalhador e demais segurados da previdência.	Contribuição previdenciária do trabalhador.	Incidência sobre o Salário de Contribuição e locação na Previdência Social.
Concursos de Prognóstico.	Contribuição para a seguridade social de parcela dos movimentos globais de apostas.	Incidência nos Jogos autorizados pelo poder público, a exemplos dos sorteios da loteria federal, e destinação não especificada dentro da seguridade social.
Importação de Bens e Serviços.	PIS/PASEP importação e COFINS importação.	Incidência na Importação de produtos ou serviços. Locação semelhante à já mencionada para o PIS/PASEP e COFINS.
Outras Receitas	Cotas específicas das seguintes arrecadações da União: Prestação de Serviços em Saúde, Receitas de Taxas, Seguro do Trânsito (DPVAT), apreensões pela RFB sobre Atividades Ilegais, Contribuição Sindical e Contribuições do Sistema "S".	Diversas incidências e destinações expostas em leis específicas.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1988), Brasil (1991), Ibrahim (2015), Menezes (2013), Martins (2005) e Tanaka (2016).

Ressalta-se que o quadro 1 retrata as contribuições sociais e demais receitas apenas em linhas gerais visando o entendimento da proposta deste estudo. Contudo, existem diversas situações específicas que não foram trabalhadas, as quais podem ser observadas em Ibrahim (2015), Menezes (2013) e Tanaka (2016).

### **2.3. Situações que Afetam o Orçamento da Seguridade Social**

Neste item é discorrido sobre as desonerações tributárias e Desvinculações de Receitas da União (DRU) que são instrumentos fiscais influenciadores no resultado financeiro da seguridade social, como apontam Dain (2007), Ibrahim (2015), Gentil (2006), Salvador (2012), Serau Júnior (2012), Mendes e Marques (2009), Boschetti (2009), Fleury (2017), Amorim e Morgado (2017) e Marques e Mendes (2005). Ainda, discute-se sobre a inadimplências e as desonerações tributárias no âmbito da previdência social, que Souza (2015) e Mendonça e Moura (2014), respectivamente, destacam como causadoras de dificuldades financeiras para essa política pública.

As desonerações tributárias funcionam como medidas fiscais que estimulam o desenvolvimento econômico ou social, com foco em determinados setores econômicos ou regiões nacionais. Ademais, esses benefícios podem buscar equidade tributária, eficiência administrativa ou compensação ao privado diante de atividades não realizadas por órgão público (ASSUNÇÃO, 2011; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017). Para Orair e Aguilar (2016) as políticas de renúncias tributárias se tornaram uma tendência crescente no Brasil na última década.

A utilização dessa medida fiscal, contudo, deve ser exaustivamente discutida ao passo que pode culminar em problemas para outras áreas. Desonerações em contribuições sociais com fins no desenvolvimento econômico podem comprometer a seguridade social, afetando as parcelas da sociedade que carecem dos auxílios dessa política social para sua própria subsistência (SOUZA; CARDOSO; DOMINGUES, 2016; MENDONÇA; MOURA, 2014). Nesse âmbito, no Brasil, na contemporaneidade existem 59 setores econômicos incentivados por medidas de renúncias fiscais, sendo que não existe nenhuma forma de avaliação da eficiência dessas políticas (DIEESE; ANFIP, 2017; BANCO MUNDIAL, 2017; SALVADOR, 2017).

Além das desonerações fiscais que afetam à seguridade social, como desonerações no PIS/PASEP, na COFINS e na CSLL, existem várias espécies de desonerações com recursos previdenciários. A instituição da desoneração sobre a folha de pagamento foi realizada a partir da normatização de várias leis (lei 12.546/11, lei 12.715/12, lei

12.794/13 e lei 12.844/13), que somadas resultaram em desonerações para diversos setores industriais e econômicos, nos quais o recolhimento previdenciário passou a ser realizado a partir de uma alíquota reduzida (1% ou 2%) incidente sobre a receita bruta das organizações, sendo anteriormente a contribuição realizada sobre a taxa de 20% da folha de salários (MENDONÇA; MOURA, 2014; BRASIL, 2011). A justificativa para tais medidas foi o desenvolvimento do mercado de trabalho e o estímulo a competitividade, uma vez que, na visão de Ansiliero *et al* (2008), a tributação sobre a folha de pagamentos, segundo as teorias tradicionais econômicas, corrobora no alto custo e na expansão da informalidade no trabalho.

As renúncias sobre a folha de pagamentos, entretanto, segundo dados da Receita Federal do Brasil (2016), representam, anualmente, a segunda maior desoneração no âmbito da previdência social, ficando atrás apenas do regime tributário simples nacional. Para Mendonça e Moura (2014), a desoneração da folha de pagamento, na forma estabelecida, não consegue os resultados pretendidos e, além disso, causa vulnerabilidade ao financiamento da previdência social diante da grande ampliação das renúncias fiscais.

No quadro 2 são expostas as principais desonerações tributárias que afetam a seguridade social no Brasil e os objetivos ou favorecidos por tais medidas.

**Quadro 2:** Os Tipos de Desonerações vigentes na Seguridade Social.

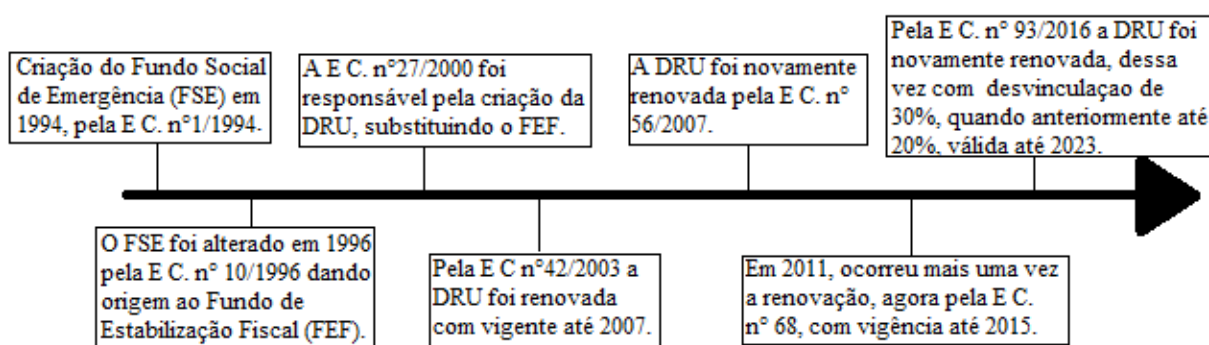
<b>Desonerações</b>	<b>Objetivos e beneficiários</b>
Previdência Social	Micro, pequenas e grandes empresas, visando desenvolvimento econômico; Redução dos encargos sobre a folha de pagamento, como forma de incentivar o trabalho formal; Benefícios a entidades filantrópicas focando o desenvolvimento desse tipo de instituição; Isenções a empresas que trabalham para a realização de grandes eventos e Incentivos ao desenvolvimento tecnológico, entre outros.
PIS/PASEP	Benefícios ao desenvolvimento de setores econômicos específicos; Tentativa de fortalecimento econômico de determinadas regiões nacionais; Favorecimento de micro e pequenas empresas e incentivo para a construção de infraestrutura nacional.
COFINS	As ações de renúncias fiscais da COFINS normalmente são realizadas em paralelo às desonerações do PIS/PASEP. Nesse sentido, proporcionam benefícios ao desenvolvimento de setores econômicos específicos; Buscam favorecer a economia de determinadas regiões nacionais; Visam o favorecimento de micro e pequenas empresas e incentivam a construção de infraestrutura nacional.
CSLL	Desenvolvimento de micro e pequenas empresas e fortalecimento das atividades de empresas que realizam pesquisas de inovação tecnológica.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Receita Federal do Brasil (2017), Ansiliero *et al* (2008) e RENAI (2012).

O regime tributário simples nacional consiste em uma modalidade tributária em que toda a tributação patronal é unificada em uma única guia de arrecadação com alíquotas reduzidas. No simples nacional, a taxa de 20% da contribuição sobre a folha de pagamentos para a previdência social se transforma em uma pequena alíquota sobre o faturamento, estando essa englobada na contribuição unificada supracitada. Esse regime

tributário contempla micro e pequenas empresas que possuem faturamento anual não superior a 3,6 milhões de reais (BRASIL, 2006).

Ainda com relação aos instrumentos fiscais que afetam o financiamento da seguridade social, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) é considerada pela literatura como o principal mecanismo regressivo ao custeio securitário (IBRAHIM, 2015; MENDES, MARQUES, 2009; DAIN, 2007; SALVADOR, 2012; FLEURY, 2017; BOSCHETTI, 2006; BOSCHETTI, 2009; GENTIL, 2006). Na figura 1, é exposta a criação e a evolução da DRU.



**Figura 1:** Criação e Evolução da Desvinculação de Receitas da União (1994-2016).

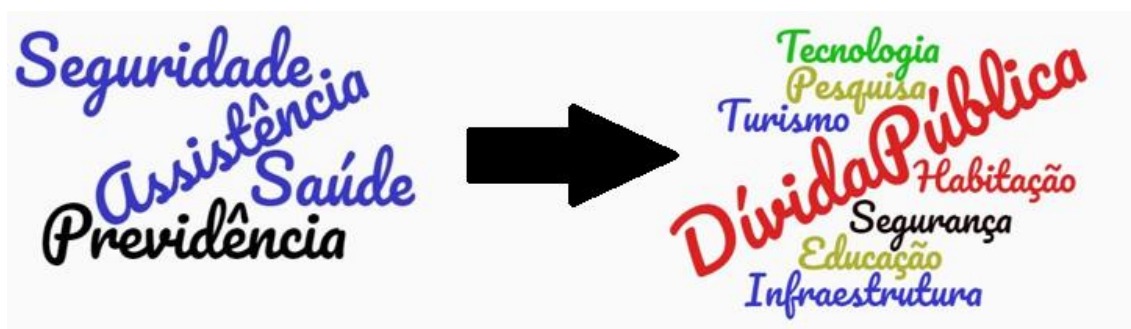
Fonte: Elaborada pelo autor com base em Ferreira e Lima (2016).

As formas de desvinculação estabelecidas no Brasil tiveram sua origem com o Fundo Social de Emergência (FSE), no contexto de inserção do Plano Real, sendo, portanto, uma medida que visava estabilidade econômica. O FSE foi alterado culminando na construção do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) que teve como objetivo o combate à inflação, também diante dos sérios problemas enfrentados, com a manutenção de praticamente as mesmas regras do FSE (FERREIRA; LIMA, 2016; SCAFF, 2004). A DRU, como apresenta Ferreira e Lima (2016), surgiu em 2000 diante da necessidade de se manter as políticas de desvinculações enquanto não fossem realizadas as reformas fiscais estruturais necessárias. Naquele momento foi estabelecido, com a DRU, a possibilidade de que 20% das arrecadações de contribuições sociais e impostos da União fossem desvinculadas das contas estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Destaca-se que algumas contribuições sociais não puderam ser incluídas, caso das contribuições previdenciárias e do salário-educação (SCAFF, 2004; FERREIRA; LIMA, 2016; WOLF; BUFFON, 2017).

Conforme argumenta Ferreira e Lima (2016), a renovação da DRU em 2016 representou relevantes alterações. As principais mudanças foram: expansão da taxa de desvinculação, passando de 20% para 30% das contribuições sociais e impostos da União; elevação do período de vigência, antes de 4 anos e agora de 8 anos; autorização para

desvinculações também em âmbitos municipais e estaduais; e a retroatividade, que permitiu que em 2016 essa medida já fosse utilizada (FERREIRA; LIMA, 2014; AMORIM; MORGADO, 2017).

Salvador (2012) destaca que a principal justificativa para a manutenção da DRU pelo governo federal consiste na redução do ‘engessamento’ dos recursos públicos, limitadores da margem de atuação do poder público. Entretanto, na visão de Amorim e Morgado (2017), a DRU retira recursos dos esvaziados bolsos da seguridade social e engorda ainda mais os cofres do orçamento público destinado ao pagamento das dívidas internas, sendo que esse já representa 45% das despesas da união enquanto apenas 4% dos recursos são investidos em saúde, por exemplo. A figura 2 representa a retirada de recursos do orçamento da seguridade social findando o pagamento de outros gastos da União, em destaque o financiamento da dívida pública.



**Figura 2:** A Retirada de Recursos do OSS pela DRU  
Fonte: Elaborada pelo autor.

Medidas como a DRU e, principalmente, as desonerações tributárias, são resultantes do pluralismo ideológico presente na CF/88 que abre espaço para políticas neoliberais, que são utilizadas, muitas vezes, sem avaliações de sua eficiência tanto no âmbito econômico quanto social (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013; LELIS; COSTA, 2015; BANCO MUNDIAL, 2017).

Por fim, há importância em se discorrer sobre a inadimplência que se envolve o contexto da previdência social, afetando o financiamento dessa política, conforme salienta Souza (2015) ao discutir sobre o equilíbrio financeiro da previdência social, a partir de dados da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). Os relatórios de análise financeira da previdência social desenvolvidos pela DIEESE e ANFIP (2017) pela CPIPREV (2017) também caminham com esse mesmo entendimento, sugerindo importantes alterações nesse sentido.

### 3. METODOLOGIA

Este estudo se desenvolveu a partir das abordagens qualitativas e quantitativas, sendo a abordagem mista, na visão de Tenence e Escrivão Filho (2006) e Gunther (2006), a forma mais completa de realização de pesquisas científicas. Com relação aos fins, utiliza-se da pesquisa explanatória ou analítica que, segundo Coelho e Silva (2007) e Thomas e Nelson (1996), busca descrever e analisar os fatos com seu desenvolvimento e o contexto associado, sendo, portanto, uma evolução das pesquisas descritivas.

São utilizadas análises gráficas, descritivas, documentais e bibliográficas como forma de cumprir os objetivos propostos. As análises gráficas se utilizaram de observações temporais visando verificar tendências e relatar alterações e evoluções, corroboradas pelas discussões bibliográficas e documentais. Além disso, são realizadas análises estatísticas multivariáveis na procura de se comparar os dados e demonstrar correlações (HAIR Jr. *et al*, 2015). No âmbito das análises estatísticas é utilizado o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS®, versão 20 IBM).

#### 3.1. Procedimentos para Coleta de dados

Foram coletados dados diversos, os quais estão expostos no quadro 3 com seus respectivos órgãos de origem. É importante destacar, ainda, que todos os valores apresentados neste estudo foram atualizados monetariamente para o ano de 2016 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE).

**Quadro 3:** Dados Diversos da Pesquisa e os Respectivos Órgãos de Origem.

Origem	Relatórios	Variáveis
Receita Federal do Brasil	Relatórios de Gastos Tributários	Desonerações sobre as Contribuições Sociais (2006 – 2016)
Receita Federal do Brasil	Relatório disponibilizado a partir de solicitação apoiada na Lei de Acesso à Informação	Inadimplência na Previdência Social (2006 – 2016);
Tesouro Nacional	Relatório de Execução Orçamentária	Valores das Contribuições Sociais desvinculados pela DRU; Receitas e Despesas do RGPS (2006 - 2016)
Orçamento Federal	Lei Orçamentária Anual (LOA), Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)	Receitas e Despesas da Seguridade Social (2006-2016)
Ministério da Fazenda	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN). PGFN em número: dados de 2016	Valores ativos de Inadimplência no RGPS (2016)

Fonte: Elaborada pelo autor.

Ainda em relação a coleta de dados, ressalta-se que se utilizou com referência, no âmbito das receitas e despesas da seguridade social, as LOAs. Todavia, nos anos de 2006 e 2009, esses documentos não estavam disponíveis, sendo necessário o uso dos valores presentes nos PLOAs. Para o objetivo específico 3, optou-se em utilizar os valores de

receitas e despesas do RGPS presentes nos Relatórios de Execução Orçamentária, diante de suas maiores atualizações. Ademais, os valores da DRU foram coletados no quadro “Demonstrativo das receitas desvinculadas por força de dispositivo” presente também no Relatórios de Execução Orçamentária.

### **3.2. Operacionalização dos Resultados**

Para o primeiro objetivo específico, o qual se propôs apresentar os valores que deixaram de pertencer ao orçamento da seguridade social, foram realizadas análises temporais gráficas respaldadas por discussões bibliográficas e determinações legais documentais, além de estatísticas descritivas. Com relação ao objetivo específico dois, que objetivou analisar os efeitos dos instrumentos fiscais na seguridade social, foram criados dois cenários para o resultado financeiro da seguridade social, sendo a construção de cenários uma metodologia fundamentada na administração estratégica e defendida por Porter (1996) na análise da influência de elementos diversos em resultados operacionais de determinados setores organizacionais.

- Cenário 1: Resultado do Orçamento da Seguridade Social (Receitas – Despesas) (Orçamento Federal);
- Cenário 2: Cenário 1 + DRU + Desonerações sobre as Contribuições Sociais.

Também se referindo ao objetivo específico dois, foram utilizadas análises descritivas e discussões bibliográficas e documentais. Além disso, foi realizado o cálculo do Coeficiente de Correlação de Pearson que, segundo Figueiredo Filho e Silva Júnior (2009), analisa a associação linear entre duas variáveis, sendo observada a correlação entre o resultado financeiro da seguridade social (cenário 1) e os instrumentos fiscais (DRU e desonerações no âmbito das contribuições sociais). Pestana e Gageiro (2008) ressaltam que bons resultados possuem Coeficientes de Correlação de Pearson superiores a  $\pm 0,7$  e nível de significância menores que 0,05.

Para o objetivo específico 3, análise da influência das desonerações tributárias e inadimplência na previdência social, igualmente foram criados cenários para a análise dos resultados, conforme segue:

- Cenário 1: Resultado financeiro da previdência social (Receitas – Despesas) (Tesouro Nacional);
- Cenário 2: Cenário 1 + Desonerações Previdenciárias;

- Cenário 3: Cenário 2 + Valores da Inadimplência.

Foram utilizadas, ademais, nesse objetivo, análises bibliográficas, documentais e estatísticas descritivas complementando as observações.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1. Evolução dos Recursos ‘Perdidos’ pela Seguridade Social**

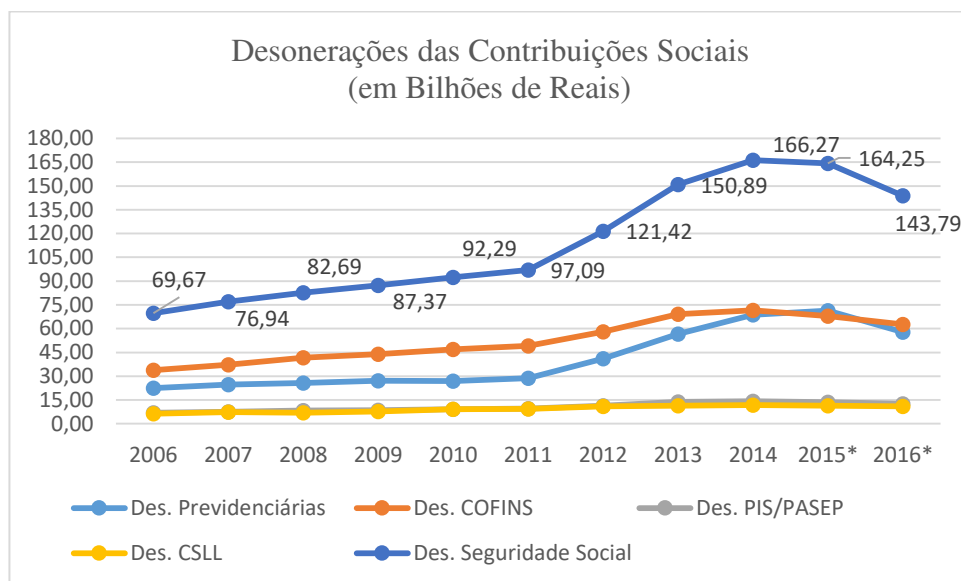
Existem no Brasil mecanismos que podem afetar os níveis de equilíbrio na arrecadação e dispêndio de recursos na seguridade social. A Desvinculação de Receitas da União (DRU) repassa legalmente valores antes vinculados ao orçamento da seguridade para o orçamento fiscal na União. Além disso, a seguridade social deixar de arrecadar recursos que poderiam ser importantes diante de desonerações tributárias. No âmbito da previdência social é igualmente preocupante o montante de receitas que não são arrecadadas devido aos grandes números da inadimplência.

As desonerações tributárias são medidas criadas pelo governo como forma de conceder benefícios a alguns setores econômicos, visando compensar atividades não executadas pelo Estado ou proporcionar eficiência administrativo, equidade e desenvolvimento econômico (SALVADOR, 2012; RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2017). Todavia, a utilização desse instrumento fiscal nas contribuições social é preocupante, na visão de Souza, Cardoso e Domingues (2015) esse tipo de política não deveria ser utilizado com recursos da seguridade social ou em qual outro programa que afete a condição de vida das populações mais carentes.

Na figura 3, verifica-se a constante expansão na concessão de desonerações em contribuições sociais no Brasil, com exceção dos anos de 2015 e 2016 nos quais as dificuldades econômicas vigentes dificultaram as arrecadações em todos os setores e, conseqüentemente, influenciou os montantes desonerados (BALTAR, 2015; RFB, 2017; DIEESE; ANFIP, 2017).

Fica evidente a escolha dos governos em se utilizar de políticas de desonerações em suas administrações, conforme também verificou Orair e Aguilar (2016), sem se atentarem aos efeitos que essa atuação fiscal pode causar para as políticas sociais, sendo que entre 2006 e 2016 as desonerações com recursos securitários cresceram 106% (MARQUES; MENDES, 2005; MENDES; MARQUES, 2009; SERAU JÚNIOR, 2012; IBRAHIM, 2015). Nas visões de Mendes e Marques (2009), Fleury (2017), Gentil (2006), a evolução das desonerações podem representar a redução do Estado e a expansão das

atividades privadas no âmbito da seguridade social, diante da redução dos recursos para o financiamento da seguridade social.



**Figura 3:** Evolução na Concessão de Desonerações em Contribuições Sociais pela União.

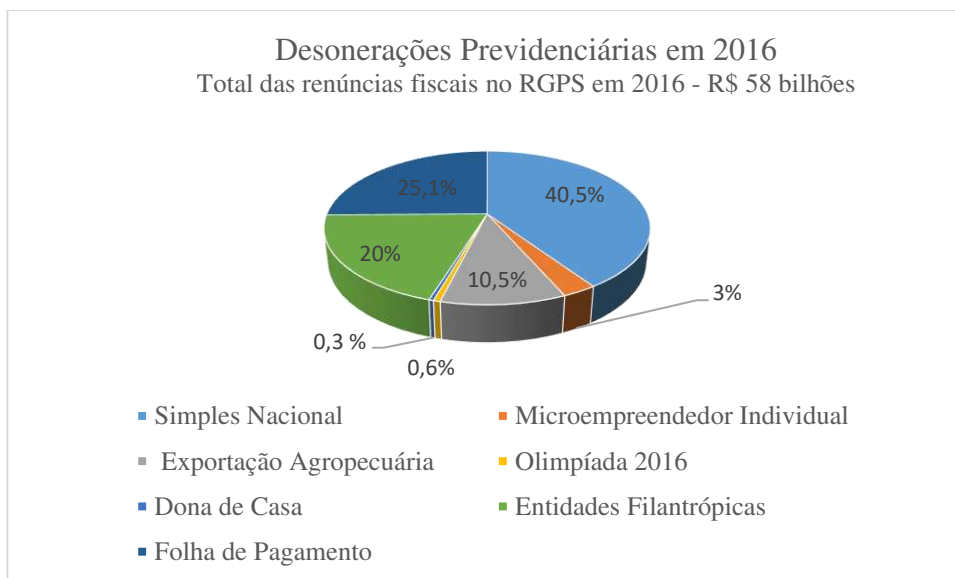
Fonte: Dados da pesquisa com consulta a Receita Federal do Brasil (2016);

Valores atualizados pelo IPCA-IBGE; (\*) Valores estimados RFB (2016).

Verifica-se ainda, com a análise da figura 3, que a previdência social foi a área da seguridade social que apresentou maiores evoluções nas desonerações de contribuições sociais, durante todo o período em estudo, 156 %, e entre 2011 e 2015 a expansão foi de 147%. A previdência social possuiu, entre 2006 e 2016, 10 tipos diferentes de desonerações, incidentes sobre: o simples nacional, o microempreendedor individual, as exportações agropecuárias, realização da Copa do Mundo de futebol no Brasil e dos Jogos Olímpicos no Rio de Janeiro, atividade de entidades filantrópicas, a extinta Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), às atividades de dona de casa, aos serviços ligadas a tecnologia de informação e a desoneração sobre a folha de pagamentos. A figura 4 apresenta as desonerações previdenciárias ainda vigentes em 2016 e seus percentuais em relação a desoneração previdenciária total.

É comum na literatura previdenciária críticas principalmente à desoneração sobre a folha de pagamentos, isenção que no seu ápice, ano de 2015, retirou 27 bilhões de reais das contas da previdência social, de acordo com dados da Receita Federal do Brasil (2016). Já em 2016, conforme demonstração a figura 4, representou 25,1% das desonerações no contexto do RGPS. Na visão de Mendonça e Moura (2014), além de ser uma medida negativa para o financiamento da previdência social, essa política criada em 2011, ano que representou o começo das maiores elevações das renúncias previdenciárias conforme figura 3, não vem conseguindo cumprir os seus objetivos enquanto promotora

de desenvolvimento econômico e formalidade para o mercado de trabalho, metas também relatadas por Ansiliero *et al* (2008). Outra crítica em relação a desoneração da folha de pagamento consiste na falta de divulgação pelo Tesouro Nacional dos recursos que deveriam ser repassados ao RGPS em compensação as desonerações fiscais realizadas (WOLF; BUFFON, 2017).



**Figura 4:** Desonerações na Previdência Social

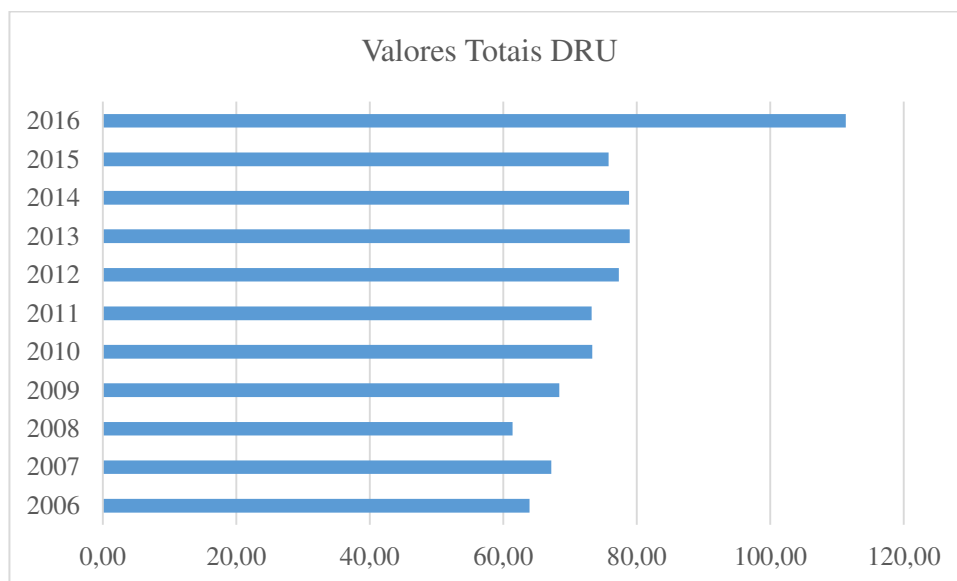
Fonte: Dados da pesquisa com consulta a Receita Federal do Brasil

As renúncias ocasionadas pelo regime tributário simples nacional e pelo microempreendedor individual (MEI) chegaram a aproximadamente 25 bilhões de reais em 2016. O simples nacional busca a facilitação das atividades e o desenvolvimento de micro e pequenas empresas, com redução da carga tributária (BRASIL, 2006). Com relação ao MEI, assim com a desoneração previdenciária sobre a contribuição das Donas de Casa (nomeação dada RFB), essa modalidade tributária busca a inclusão dos indivíduos à formalidade e à proteção social fornecida pela previdência social.

A desvinculação das receitas da União é considerada pela academia como o instrumento fiscal de maior regressividade ao custeio da seguridade social brasileira (BOSCHETTI, 2006; GENTIL, 2006; DAIN, 2007; MENDES, MARQUES, 2009; BOSCHETTI, 2009; SALVADOR, 2012; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017). A partir da figura 5 são evidenciados os recursos das contribuições sociais não pertencentes ao orçamento securitário em virtude da DRU.

Criada como forma de ‘desengessamento’ do orçamento público, conforme argumenta Salvador (2012), a DRU possibilita o desvio de recursos vinculados a seguridade social. Além disso, para autores como Dain (2017) Mendes e Marques (2009) e Fleury (2017), a DRU possibilita a redução da atuação estatal no âmbito da promoção

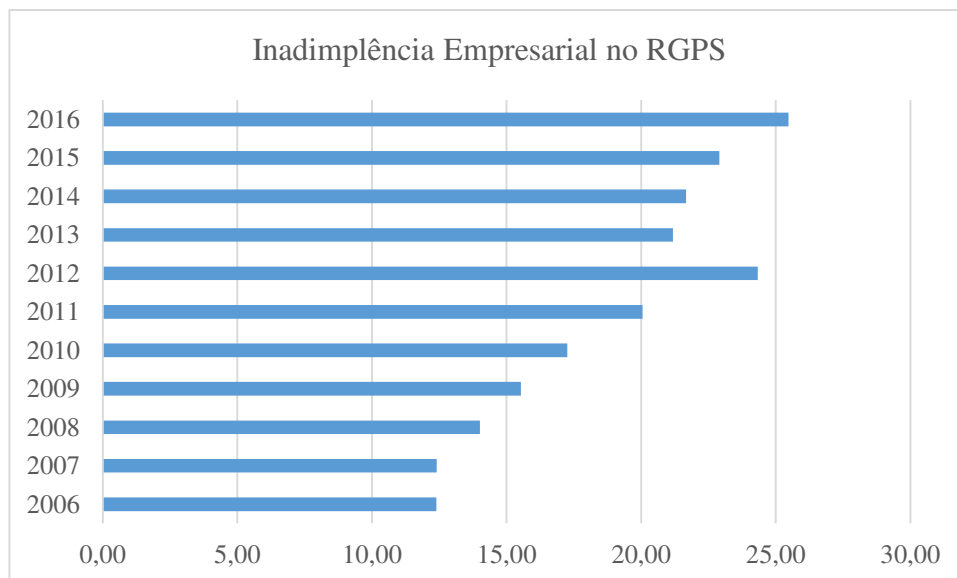
do bem-estar social, alocando recursos das contribuições sociais ao orçamento fiscal, esvaziando assim os cofres securitários.



**Figura 5:** Evolução da Desvinculação das Contribuições Sociais  
 Fonte: Dados da pesquisa com consulta aos Orçamentos da União  
 Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

Essa última análise ganhou ainda mais destaque com a renovação da DRU pela EC 93/16 na qual a desvinculação foi aumentada de 20% para 30% e a sua vigência para 8 anos, sendo anteriormente de 4 anos. A expansão da desassociação tributária citada já pôde ser observada em 2016, exposta na figura 5, sendo que nesse ano a DRU foi responsável pela desvinculação de aproximadamente 110 bilhões de reais, valor 46% superior aos 75 bilhões de reais desvinculados em 2015. Desse modo, fica evidente a visão descompassada do governo em relação às políticas sociais no Brasil, uma vez que se ataca com veemência suas principais fontes de custeio. A DRU, ademais, na contemporaneidade atua retirando recursos das seguintes contribuições sociais: COFINS, Cota-Parte da Contribuição Sindical, Contribuição sobre os Concursos de Prognósticos, PIS/PASEP e CSLL.

Por fim, tem sido alvo, diante das grandes discussões em torno do suposto déficit da previdência social, outras situações que afetam o financiamento previdenciário. Nesse sentido, a inadimplência na contribuição previdenciária pelas empresas também representa prejuízos aos cofres da previdência social, conforme aponta a figura 6.



**Figura 6:** Evolução da Inadimplência Empresarial Perante o RGPS

Fonte: Dados da pesquisa a partir da Lei de Acesso à Informação

Valores atualizados pelo IPCA-IBGE

Constantemente em expansão, de 2006 a 2016, os valores anuais da inadimplência na previdência social tiveram um aumento de 105% no período em análise, chegando a 25,5 bilhões no último ano. Ademais, de acordo com PGFN (2017), a previdência social possuía em 2016 um estoque de valores a receber em torno de 426 bilhões de reais, com destaque para os recursos devidos por grandes empresas nacionais. Segundo Gentil (2017), o governo federal negocia com o mercado financeiro a venda de parte desse ativo a receber da previdência social, para a referida autora, caso o processo avance, o RGPS terá um prejuízo de aproximadamente 30 bilhões de reais, com os deságios cobrados pelos bancos.

#### **4.2. Efeito dos Instrumentos Fiscais sobre a Seguridade Social no Brasil**

Análises dos orçamentos de receitas e despesas da seguridade social, apresentados pelo Tesouro Nacional, indicam, para os anos desde estudo, uma crescente elevação dos resultados negativos financeiros dessas políticas de proteção social, conforme demonstra o Resultado 1 (cenário 1), exposto na tabela 1. Entretanto, quando também se considera os valores ‘perdidos’ pela seguridade social, desvinculação de receitas da União e desonerações tributárias sobre as contribuições sociais discutidas no tópico anterior, as observações dos dados financeiros da seguridade social sugerem outra perspectiva. Nesse âmbito, o Resultado 2 (cenário 2), presente na tabela 1, retrata a seguridade social superavitária em todos os anos estudados.

**Tabela 1:** O Efeito da DRU e das Desonerações no Resultado Financeiro da Seguridade Social no Brasil.

Anos	Receita	Despesas	DRU	Desonerações	Cenário 1 / Resultado 1(Receita- Despesa)	Cenário 2/ Resultado 2 (Receitas+DRU+Des.- Desp)
2006	501,69	542,51	63,92	69,67	-40,82	92,77
2007	549,14	597,05	67,18	76,94	-47,90	96,22
2008	530,26	607,24	61,38	82,69	-76,98	67,08
2009	615,74	676,13	68,41	87,37	-60,39	95,39
2010	619,84	700,60	73,35	92,29	-80,75	84,89
2011	649,63	733,25	73,26	97,09	-83,62	86,73
2012	695,60	799,29	77,31	121,42	-103,69	95,05
2013	734,06	813,26	78,96	150,89	-79,20	150,65
2014	735,13	845,38	78,88	166,27	-110,25	134,90
2015	724,12	855,36	75,77	164,25	-131,24	108,78
2016	622,20	865,80	111,34	143,79	-243,60	11,53

Fonte: Dados da Pesquisa com base no LOA e na PLOA, Relatório de Gasto Tributário da Receita Federal do Brasil; valores em bilhões de reais; valores atualizados IPCA/IBGE-2016

Pode-se observar a constante expansão das despesas da seguridade social. Nas receitas, por outro lado, existem os movimentos cíclicos econômicos que corroboram com mudanças nas arrecadações públicas (RESENDE 2001; MATIAS-PEREIRA, 2010a; TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015). Nesse sentido, verifica-se que; com exceção do ano de 2016 no qual foi vigente grave retração econômica, expansão do desemprego e queda da arrecadação pública; as receitas da seguridade social apresentaram elevações importantes, promovendo superávits, sendo que, em média, entre 2006 e 2015 o orçamento da seguridade social, pelo cenário 2 proposto, apresentou superávit de 101,2 bilhões de reais por ano.

As expansões dos instrumentos fiscais: DRU (com crescimento de 47% de 2015 para 2016) e desonerações de contribuições sociais (106% entre 2006 e 2016), associadas a um grave processo de recessão econômica no Brasil em 2016, culminaram em redução das receitas da seguridade social em 14%, o que ocasionou uma importante queda no superávit da seguridade social no mesmo ano, conforme se observa na tabela 1. Em 2016, ademais, a DRU representou 17,89% das receitas totais da seguridade social, sendo que em 2015 esse percentual foi igual a 10,46%, já as desonerações passaram de 13,89% em 2006 para 23,11% em 2016 das receitas da seguridade social. Mesmo diante desse alarmante contexto, entretanto, mantiveram-se os resultados positivos pelo cenário 2, demonstrando que sob a visão constitucional a ampla base de financiamento da seguridade social é suficiente.

O governo federal argumenta que os valores retirados do orçamento da seguridade social, seja pela DRU ou pelas renúncias fiscais, são recompensados por recursos do

orçamento fiscal destinados a assegurar as atividades da seguridade social. Todavia, se fossem mantidos os recursos constitucionalmente criados a seguridade apresentaria superávits consideráveis, conforme demonstra a tabela 1. Corroborando, segundo Ibrahim (2015) e Dain (2007) a utilização dos instrumentos fiscais é responsável pelo estabelecimento do suposto déficit da seguridade social.

Nesse âmbito, todas as reformas sugeridas têm como justificativas a necessidade de retirada de verbas de outras áreas para manutenção securitária. Os achados deste estudo, se aproximaram da literatura ao identificarem nessas discussões financeiras sobre a seguridade social a tentativa de estabelecimento de políticas sociais restritivas com a ascensão do ideal neoliberal e o estabelecimento de um Estado liberal, na concepção de Esping-Andersen (1990) (GENTIL, 2006; DAIN, 2007; MENDES, MARQUES, 2009; SALVADOR, 2012; KERSTENETZKY, 2012; IBRAHIM, 2016; FLEURY, 2017; DAVI *et al*, 2010; GENTIL, 2017).

As falsas proposições de necessidades financeiras na seguridade social visam a redução das prestações de serviços pelo Estado, com o objetivo de que os recursos esvaziados do orçamento securitário (cenário 1) sejam capazes de atender as atuações mínimas pretendidas e os valores desviados permaneçam no orçamento fiscal, sem que haja a necessidade de compensações. Gentil e Maringoni (2008), desse modo, demonstram que entre 2000 e 2007 os gastos fiscais no governo cresceram 50% em comparação a 35% dos gastos sociais. Ademais, os referidos autores relatam que no mesmo período as dívidas públicas nacionais passaram de 29,3 para 42,8% do PIB brasileiro, indo de encontro a colocação de Bercovici e Massonetto (2006) que o ‘déficit público’ proporciona a remuneração do capital.

Com a utilização da Correlação de Pearson, para complementar a análise, foi testada a existência de correlação linear entre os instrumentos fiscais (DRU e desonerações) e o resultado 1 (cenário 1) da tabela 1, assim, foi comprovada estatisticamente a associação negativa entre as variáveis, com coeficiente ( $r$ ) igual a -0,713 e nível de significância menor que 0,05. A correlação linear negativa determina que as variáveis testadas possuem associação, os dados caminhando em sentido inverso. A análise estatística também vai de encontro a literatura exposta, na comprovação da regressividade dos instrumentos fiscais em relação ao equilíbrio financeiro da seguridade social, sendo a expansão dos instrumentos fiscais associada às elevações dos resultados negativos para o cenário 1 (HAIR Jr. *et al*, 2005; PESTANO; GAGEIRO, 2008).

### 4.3. Influência das Desonerações e da Inadimplência no Resultado Financeiro da Previdência Social no Brasil

Vários são os fatores que podem afetar os resultados financeiros da previdência social, de tal forma, destaca-se: evolução demográfica, condições do mercado de trabalho e variações econômicas (RESENDE 2001; GIAMBIAGI *et al*, 2004; BOTELHO; MATIAS-PEREIRA, 2010b; SILVA; COSTA; DIAS, 2014; ROCHA; MACÁRIO, 2015; COSTA, 2017). É visível, diante da análise da tabela 2, o quanto as variações econômicas são relevantes para compreensão das alterações das receitas da previdência social, sendo que essas não apresentaram comportamentos constantes ao longo do estudo.

**Tabela 2:** O Efeito das Desonerações e da Inadimplência no Resultado Financeiro do RGPS no Brasil

Ano	Receita	Despesas	Des.Total	Inadimplência	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
2006	224,73	296,81	22,55	12,39	-72,08	-49,53	-37,14
2007	246,06	312,97	24,73	12,40	-66,91	-42,18	-29,78
2008	267,38	324,30	25,75	14,01	-56,92	-31,17	-17,15
2009	288,47	349,31	27,07	15,53	-60,84	-33,77	-18,24
2010	319,39	370,45	26,95	17,26	-51,07	-24,12	-6,86
2011	346,21	388,07	28,82	20,05	-41,87	-13,05	7,00
2012	326,26	416,30	40,97	24,33	-90,04	-49,07	-24,74
2013	323,45	443,22	56,55	21,17	-119,76	-63,21	-42,04
2014	400,17	464,69	68,71	21,66	-64,53	4,18	25,85
2015	377,34	461,69	71,35	22,91	-84,35	-13,00	9,91
2016	360,38	498,28	57,74	25,48	-137,9	-80,16	-54,68
<b>Variação %</b>	60,36	67,88	156,05	105,69	91,32	61,85	47,22

Fonte: Dados da Pesquisa com base no Relatório de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional, Relatório de Gasto Tributário da Receita Federal do Brasil e Lei de Acesso à Informação; valores em bilhões de reais, atualizados IPCA/IBGE-2016

Embora as receitas previdenciárias tenham se elevado em 60,36% entre 2006 e 2016, a inconstância foi a marca desse período. De 2006 a 2011, pôde-se observar uma expansão média anual de 24,3 bilhões de reais, diante de um contexto econômico favorável, como aponta Baltar (2015). Contudo, foram registradas quedas em 2012 e 2013, com nova ascensão em 2014, ano de maior arrecadação do RGPS. Já em 2015 e 2016, a forte recessão econômica novamente dificultou as receitas da previdência social, o desemprego nacional passou de 6,5% em 2014 para 11,5% em 2016 e o PIB brasileiro apresentou desaceleração de 3,8 % em 2015 e 3,6 em 2016 (DIEESE; ANFIP, 2017). Nesse sentido, a média anual de ampliação da arrecadação foi de 13,56 bilhões de reais no período em análise.

As despesas previdenciárias apresentaram, por outro lado, em todo o período de estudo, elevações constantes. A literatura ressalta que a expansão das despesas do RGPS

está ligada ao desenvolvimento do salário mínimo, sendo a esse vinculado os benefícios previdenciários, e a crescente solicitação de aposentadorias e pensões, questão também ligada a evolução demográfica (GIAMBIAGI; ALÉM, 2016; TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015; RESENDE, 2001). Desse modo, a expansão média anual nas despesas da previdência social foi de 20,15 bilhões de reais, sendo que percentualmente os dispêndios cresceram 67,88% entre 2006 e 2016.

A análise do contexto econômico, todavia, é insuficiente para explicar na totalidade os resultados negativos da previdência social, haja visto os déficits registrados em todos os anos pelo cenário 1, no qual está inclusa as contribuições dos empregados e empregadores e as despesas totais com benefícios do RGPS. Além da expansão demográfica no âmbito das despesas, dificuldades nas receitas, expostas na tabela 2, também podem ser importantes. Os cenários 2 e 3 incluem nas análises financeiras os recursos que são ‘perdidos’ pela previdência social devido às desonerações das contribuições sociais e à inadimplência previdenciária. No cenário 2 é adicionado ao cenário anterior todas as desonerações de incidência sobre os recursos da previdência social, citados no item 4.1. Já no cenário 3, acrescenta-se ao cenário 2 os valores de inadimplência na previdência.

Na análise desses cenários, fica evidente a redução das dificuldades contábeis a partir da inclusão dos novos recursos, valores fundamentais para o papel essencial da previdência social na promoção do bem-estar social. A manutenção dos recursos previdenciários de origem, alinhado aos momentos econômicos de estabilidade, culminam em melhores resultados para a previdência social nos anos de 2011, 2014 e 2015, apesar do início da crise econômica. Na tabela 2, além disso, fica claro que em vários períodos o RGPS necessitou de outras fontes de recursos. Assim, outros recursos devem ser acrescidos a previdência social, seja através do repasse de recursos da seguridade social (financiamento tripartite), como determina a Constituição Federal de 1988, ou com políticas de elevação das arrecadações previdenciárias, ressaltando que os presentes dados, de origem no Tesouro Nacional, consideram como receitas da previdência social apenas contribuições dos empregados e empregadores, sem a participação do governo.

Nesse ensejo, é relevante discorrer que os constituintes de 1988, visando a manutenção previdenciária, estabeleceram essa política dentro do contexto da seguridade social, tendo acesso a sua ampla base de financiamento, corroborando também com o

espírito de solidariedade da previdência social no Brasil vigente no sistema de repartição da previdência social (SERAU JÚNIOR, 2012; DIEESE; ANFIP, 2017).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou apresentar o fortalecimento das políticas de proteção social no Brasil através do ideal de Estado de bem-estar social e de cidadania, corroborados pela ampliação das bases de financiamento para a seguridade social, na Constituição Federal de 1988. Todavia, também se propôs discutir sobre a expansão, a datar do início dos anos de 1990, de mecanismos redutores dos recursos securitários, os quais culminaram com dificuldades para o equilíbrio financeiro da seguridade social e com a elevação das discussões quanto a necessidade de reformas estruturais nas políticas sociais universais no Brasil.

Contribui-se com a literatura ao apresentar a evolução dos valores que são ‘perdidos’ anualmente pela seguridade social e seus efeitos sobre os resultados financeiros da seguridade e previdência social no Brasil, diante dos cenários construídos neste artigo. Ademais, foi possível concluir que as discussões sobre o financiamento da seguridade social perpassam pela visão de governos e governantes nacionais que optam pela retirada de recursos vinculados às políticas sociais para cobrir dificuldades em políticas irresponsáveis em outras áreas, caso do orçamento fiscal.

Nesse sentido, é importante refletir que, a partir dos resultados deste estudo, se fossem somados os recursos totais desonerados (164 bilhões de reais) com os valores desvinculados da seguridade social (76 bilhões) e desconsiderando os valores reaplicados pelo Tesouro Nacional para a manutenção da seguridade social, representado pelo cenário 1 na tabela 1 (131 bilhões), ocorreria um superávit de 109 bilhões (todos os valores de 2015) a serem aplicados no bem-estar social. Esse valor seria suficiente, por exemplo, para se retirar todos os 8 milhões de brasileiros que estão situados do limite da pobreza extrema, ou seja, que não possuem as condições mínimas de alimentação, conforme dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em 2014. Observa-se, dessa forma, que além da seguridade social ser superavitária e não necessitar de reformas que retirem direitos sociais das populações que mais necessitam de assistência pelo Estado, caso fossem mantidas as bases de financiamento, como determinadas pela Constituição Federal de 1988, sobrariam recursos para se expandir o bem-estar social.

Não se quer com este estudo desconsiderar as dificuldades fiscais, muito menos que se aprofunde às dificuldades econômicas nacionais ou que se desacredite na evolução

demográfica que afeta a seguridade social, no entanto se propõe uma mudança de visão em relação à seguridade social no Brasil, vista muitas vezes apenas como fonte de problemas fiscais ao Estado. Indica-se um olhar para outros setores públicos que também apresentam grandes gastos e que não são debatidos, caso da imensa dívida pública que onera pesadamente o orçamento nacional, sendo que não há nenhum sinal de tentativa de se melhorar as condições das dívidas brasileiras em longo prazo, ou dos elevados gastos em nosso sistema político defasado.

Como complementaridade para este estudo, por fim, seria interessante a realização de análises sobre todas políticas de desonerações na previdência social e a influência das mesmas no mercado de trabalho, na economia nacional e na própria arrecadação da previdência social, levando em considerações que nem todas as políticas de renúncia fiscal necessariamente reproduzem influências negativas sobre as políticas sociais.

#### **REFERÊNCIAS:**

AMORIM, M. C. S.; MORGADO, F. Impacto da nova Desvinculação de Receitas da União para o Sistema Único de Saúde. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, PUC-SP. Editorial, 2017.

ANSILIERO, G. *et al.* A desoneração da folha de pagamento e sua relação com a formalidade no trabalho. Texto para discussão n°1341. **IPEA**, 2008.

ASSUNÇÃO, M. C. Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. **Revista da PGFN**, v.1, n. 1, p. 99-121, 2011.

BALTAR, P. Crescimento da Economia e mercado de trabalho no Brasil. Brasília. Texto para discussão 2036, **IPEA**, 2015.

BANCO MUNDIAL. **Um Ajuste Justo**: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I: Síntese. Novembro de 2017.

BAPTISTA, T. W. de F. Seguridade Social no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Ano 49, Número 3, Jul-Set, 1998.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. **Impactum: Coimbra University Press**. Boletim de Ciências Econômicas, 2006.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**, Artigo 194. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 26 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 195. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 26 de jul. 2016.

\_\_\_\_\_ **Lei 8.212, de 24 de julho de 1991.** Lei Orgânica da Seguridade Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acesso em: 01 mai. 2017.

\_\_\_\_\_ **Lei Complementar nº123/2006.** Simples Nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp123.htm)>. Acesso em: 12 set 2017.

BOTELHO, L. H. F. COSTA, T. de M. T. da. Arrecadação e Benefícios Previdenciários: Análise de Fatores Influentes. **EnANPAD 2017**: São Paulo, outubro, 2017.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **CFESS. ABEPSS.** (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEAD : Ed. UnB, 2009.

CAMOLESI, A. B. Financiamento e Gestão da Política de Assistência Social no Contexto do SUAS. **Caderno Profissional de Administração** – UNIMEP, v.3, n.2, 2013.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso..., pp. 265 - 300, 2013.

COELHO, P. S.; SILVA, R. N. S. da. Um Estudo Exploratório sobre as Metodologias Empregadas em Pesquisas na Área de Contabilidade no EnANPAD. **Revista Contemporânea de Contabilidade.** Ano 04, v.1, nº8, Jul./Dez., 2007.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). **CPI de Previdência Social**: Relatório Final. Senado Federal, 2007.

DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil: uma tentativa de integração. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(Sup):1851-1864, 2007.

DAVI, J. *et al.* A Seguridade Social em tempos de crise do capital: o desmonte de seu orçamento. **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 59-87, jan./jun. 2010.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira – Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017.

ESPING-ANDERSON, G. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: **Lua Nova**, número 35. Princeton, Princeton university press, 1995.

\_\_\_\_\_ **As três economias políticas do Welfare State.** In: **The three worlds of welfare capitalism.** Princeton, Princeton university press, 1990.

FERREIRA, F. G. B. de C.; LIMA, R. A. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) como Instrumento de Flexibilização do Orçamento Público no Brasil: Necessidade ou Distorção? **Revista de Direito Financeiro**, v. 2 n. 2, Curitiba, 2016.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. F.; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 1, 2009

FLEURY, S. **A seguridade social inconclusa.** Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Seguridade.pdf>>. Acesso maio/2017.

GENTIL, D. L. A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005. Tese de Doutorado, **Universidade Federal do Rio de Janeiro**, 2006.

\_\_\_\_\_ A previdência social ‘paga o preço’ do ajuste fiscal e da expansão do poder financeiro. **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, Setembro/Outubro de 2017.

GENTIL, D. L.; MARINGONI, G. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. In: **20 anos da Constituição Cidadã: Avanços e desafios da seguridade social**. ANFIP, Brasília: 2008.

GIAMBIAGI, F. *et al.* Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar? **IPEA**, pesquisa e planejamento econômico, v.34, n.3. 2004.

\_\_\_\_\_ A previdência social ‘paga o preço’ do ajuste fiscal e da expansão do poder financeiro. **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, Setembro/Outubro de 2017.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Elsevier Editora, 5<sup>o</sup> edição, 2016.

GUNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão?. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, 2006.

HAIR JR., J.; ANDERSON, R. E.; TATHAM, R. L.; BLACK, W.C. **Análise Multivariada de Dados**. 5<sup>o</sup> Edição, Porto Alegre: Bookman, 2005.

HEMERIJCK, A. A Revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia. In: **Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências**. Editora Hucitec, p. 25-60, 2017.

HOBSBAWM, E. J. Rumo ao abismo econômico. In: **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 21<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

\_\_\_\_\_ **Curso de Direito Previdenciário**. 22<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

IPEA, **INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA**. Número de indivíduos extremamente pobres – linha de pobreza baseadas em necessidades de calorias, 1974- 2014. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br/>>. Acesso em: 26 de jul. 2016.

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, Sistema eletrônico do serviço de informação ao cidadão (e-sic). Receita Federal do Brasil: **Valores de inadimplência do INSS**, 2017.

LELIS, D. A. S. de.; COSTA, L. V. Julgamento Moral, Economia e Políticas Públicas. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 114, Fev./Maio 2015.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

- MARTINS, S. P. **Manual de direito tributário**. 4<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- MARQUES, R. M.; MENDES, A. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 159-175, jan./jun. 2005.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças Públicas: A política Orçamentária no Brasil**. 5<sup>o</sup> edição, São Paulo: Atlas, 2010a.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Reforma da previdência em discussão: expectativas e possibilidades diante da janela de oportunidades demográficas**. Universidade de Brasília, 2010b.
- MEDEIROS, M. A Trajetória do *Welfare State* no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Textos para discussão. **IPEA**, Brasília, 2001.
- MENDES, A; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência e Saúde Coletiva**. 14(3):841-850, 2009.
- MENDONÇA, A. A. de. MOURA, E. A. da C. Política pública de fomento, desoneração tributária e contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.3, p.153-177, set./dez.2014.
- MENEZES, A. **Direito Previdenciário**. Editora: Jus Podivm, 2013.
- MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. de. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 14, n 1, 2011.
- OLIVEIRA, F. E. B. de. *et al.* Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira. Texto para discussão N<sup>o</sup> 342. **IPEA**, Brasília, julho de 1994.
- OLIVEIRA, F. E. D. de; BELTRÃO, K. I. Efeitos da nova constituição e das propostas de nova legislação na seguridade social. **Texto para discussão N<sup>o</sup>171, IPEA**. 1989.
- ORAIR, R. O.; AGUILAR, D. L. F. de. Desonerações em alta com rigidez na carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? **Economia Aplicada**, v.20, n.1. 2016.
- ORÇAMENTO FEDERAL. Orçamentos anuais. **Ministério do Planejamento**, orçamento e gestão, secretaria de orçamento federal. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. Lisboa: Edições Sílabo, 2008.
- POLIVKA, L.; LUO, B. The Neoliberal Political Economy and Erosion of Retirement Security. **The Gerontologist (Oxford)** v. 55, n<sup>o</sup> 2 , Oxford, 2015.
- PORTER, M. E. **Vantagem Competitiva**. Campus: Rio de Janeiro, 8<sup>o</sup> ed, 1996.
- PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL (PGFN). **PGFN em número: dados de 2016**. Ministério da Fazenda, 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Demonstrativo dos Gastos Tributários **Ministério da Fazenda do Brasil**, 2017. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Demonstrativos dos gastos tributários: PLOA 2015. **Ministério da Fazenda**, 2015.

REGO, W. L.; Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao bolsa família. **Lua Nova**, São Paulo, 73: 147-185, 2008.

REDE NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE O INVESTIMENTO (RENAI). Instrumentos estabelecidos pelo governo federal para incentivo ao investimento produtivo. **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior**. 2012. Disponível em: < <http://investimentos.mdic.gov.br/public/arquivo/arq1338231455.pdf>>. Acesso em: 12 set 2017.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2001.

ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da previdência social no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 191-201, jul./dez. 2015.

SALVADOR, E. Fundo Público e financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Sev. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, 2012.

\_\_\_\_\_. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SCAFF, F. F. Direitos Humanos e a Desvinculação das Receitas da União. **R. Dir. Adm.** Rio de Janeiro, 2004.

SERAU JÚNIOR, M. A. **Economia e Seguridade Social: Análise Econômica do Direito – Seguridade Social**. Curitiba: Juruá, 2012.

SILVA, L. L da.; COSTA, T. de M. T. da.; DIAS, W. B. Impacto de Variáveis Macroeconômicas nas Receitas e Despesas do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **EnAPG**, ANPAD. Belo Horizonte, 2014.

SOUZA, J. F de. A falsa crise da seguridade e previdência social: avaliação crítica e subsídios para um novo modelo, a partir da expansão dos fundos de pensão. **[SYN]THESIS**, Rio de Janeiro, vol.8, nº 1, 2015.

SOUZA, K. B. de; CARDOSO, D. F.; DOMINGUES, E. P. Medidas Recentes de Desoneração Tributária no Brasil: Uma Análise de Equilíbrio Geral Computável. **Revista Brasileira de Economia (RBE)**, Rio de Janeiro: v. 70 n. 1 / p. 99–125 Jan-Mar, 2016.

SUZART, J. A. da S. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49(4):869-887, jul./ago. 2015.

TAFNER, P.; BOTELHO, C. ERBISTI, R. Debates sobre a previdência: as convergências. In: **Reforma da previdência: a visita da velha senhora**. Editora Gestão Pública: Brasília, 2015.

TANAKA, E. **Direito previdenciário**. São Paulo: Editora Método, 2016.

TENENCE, A. C. F.; ESCRIVÃO FILHO, E. Abordagem quantitativa, qualitativa e a utilização da pesquisa-ação nos estudos organizacionais. **XXVI ENEGEP** - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 Out. 2006.

TESOURO NACIONAL. Relatório Anual da Dívida Pública. **Ministério da Fazenda do Brasil**. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Plano Anual de Financiamento. **Ministério da Fazenda do Brasil**. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Execução Orçamentária. **Ministério da Fazenda do Brasil**. Disponível em: < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K.. **Research methods in physical activity**. 3.ed. Champaign : Human Kinetics, 1996.

VALENTE, G. **O GLOBO, 2017**. Previdência gasta R\$ 56 bilhões por ano com fraudes e erros, estima TCU. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551>>. Acesso em: 06 de set. 2017.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. IUPERJ, Universidade Candido Mendes-UCAM. Editora Revan, 2011.

WOLF, G. E.; BUFFON, M. Custeio da seguridade social no Brasil: A controvérsia acerca do suposto déficit previdenciário. **Revista direitos sociais e políticas públicas (UNIFAFIBE)**. Vol. 5, n.1, 2017.

ZANIRATO, S. H. **O Descanso do Guerreiro**. Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2003.

### **ARTIGO 3 - ANÁLISE FINANCEIRA DA SEGURIDADE E PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL**

#### **RESUMO**

A partir de uma abordagem própria em relação as receitas e despesas da seguridade social, sob a ótica da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da Lei 8.212/91, este artigo teve como objetivo analisar a evolução das receitas e despesas do OSS e os seus resultados financeiros no Brasil, entre 2006 e 2016. Além disso, procurou-se debater a conexão dos achados com as finanças públicas nacionais, tendo como motivação a ampla discussão contemporânea sobre a influências das políticas sociais na crise econômica brasileira. Na revisão de literatura foi abordado o Estado de bem-estar social e sua inclusão no Brasil a partir da seguridade social, sendo essa uma ampla política de proteção social que engloba a previdência social, a assistência social e a saúde. Outrossim, discutiu-se sobre o orçamento público nacional e sua inclinação para a financeirização na contemporaneidade, debateu-se a respeito do financiamento da seguridade social e a existência de mecanismos regressores a sua diversificada base e, por fim, fez-se uma breve contextualização sobre o efeito dos indicadores econômicos e demográficos na seguridade social. Em relação aos métodos, utilizou-se de análises gráficas, documentais, bibliográficas, estatísticas descritivas e correlações para se processar os dados secundários coletados em fontes diversas. Os resultados evidenciaram a sustentabilidade financeira da seguridade social e a necessidade do entendimento de custeio tríplice e da unidade no OSS findando a valorização das políticas sociais, em especial, a previdência social. Ficou clara, ainda, a importância dos cenários econômicos para seguridade social e previdência social. Além disso, chamou-se atenção a expansão das renúncias tributárias envolvendo as contribuições sociais, dos montantes da DRU e, no âmbito das contas públicas, dos valores pagos em juros pela União. Conclui-se que, sob a visão constitucional, mesmo existindo despesas estranhas inclusas no OSS e as grandes desonerações tributárias, a seguridade social no Brasil é superavitária. Destaca-se também que o Brasil necessita de uma reestruturação fiscal, com fortalecimentos das estruturas básicas econômicas e não de reformas estruturais nas políticas sociais.

#### **Palavras-Chave:**

Seguridade Social; Finanças Públicas; DRU e Desonerações Fiscais; Financeirização do Estado; Previdência Social.

## 1. INTRODUÇÃO

Adveio no Brasil, com a Constituição Federal de 1988, o fortalecimento do ideal de cidadania e de proteção social, corroborados pela atuação estatal e da sociedade no financiamento das políticas sociais, com destaque para a seguridade social (BRASIL, 1988). A proteção social se tornou foco quando a CF/88 se propôs a construir um Estado de Bem-estar social (BOSCHETTI, 2009; SERAU JÚNIOR, 2012; SALVADOR, 2012; KERSTENETZKY, 2012; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017).

O Estado de bem-estar social consiste, de acordo com Esping-Andersen (1990), na responsabilidade do Estado no suprimento das necessidades fundamentais da sociedade, com fornecimento de renda mínima, saúde, alimentação, moradia, assistência social, previdência social e educação. Na abordagem de Marshall (1967), o Estado de bem-estar social se consolida como um sistema de ajuda mútua na sociedade, com todos os cidadãos contribuindo e recebendo assistência pelo Estado.

No Brasil o conceito de bem-estar social foi apropriado com maior ênfase na Constituição Federal de 1988 pela educação pública universal e pela seguridade social. Conforme Art. 205, a educação foi incluída como direito de todos e dever do Estado e da sociedade e pelo Art. 194 a seguridade foi determinada “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” (BRASIL, 1988).

No campo da seguridade social, a saúde pública, expressa no Art. 196, foi regida como direito de todos e dever do Estado, sendo que esse deve prestar serviços de promoção, proteção e recuperação. Ademais, as políticas de saúde são financiadas pelo orçamento da seguridade social, da União, dos entes federativos e pela sociedade. À assistência social, regulada pelo Art. 203, será fornecida a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988). A previdência social, por sua vez, foi estabelecida em dois regimes: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), no qual estão incluídos trabalhadores de empresas privadas e de órgãos e entes públicos que não possuem regimes específicos; e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), que estão vinculados aos trabalhadores de entes públicos. Além disso, a previdência social é uma política contributiva, funcionando a partir do financiamento tripartite (empregados, empregadores e o Estado), e obrigatória, uma vez que todos os trabalhadores devem se associar (BRASIL, 1988). Conforme Art. 201, a previdência

social tem como objetivo a cobertura financeira dos contribuintes em momentos de dificuldade laborativa (BRASIL, 1988).

As políticas de seguridade social no Brasil são financiadas de forma compartilhada pela sociedade; por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; mediante as Contribuições Sociais pagas pelos empregadores, trabalhadores, sobre os concursos de prognóstico; e a partir da contribuição sobre a importação de bens ou serviços, conforme Art. 195 da CF/88. Além disso, são receitas da seguridade social outros tributos dispostos pela Lei Orgânica da Seguridade Social (8.212/91), a exemplo da quota parte do Seguro do Trânsito (DPVAT).

Em estudos internacionais sobre a seguridade e previdência social, as principais discussões estão fundamentadas em reformas nos sistemas previdenciários diante da evolução demográfica e das dificuldades fiscais. Tendo em vista o cenário exposto, Polivka e Luo (2015) discutem a dicotomia entre as previdências públicas e privadas nos Estados Unidos da América, corroboradas pela evolução neoliberal. Também no âmbito americano, Sass (2015) analisa a relação entre as políticas de previdência social e a pobreza entre os idosos. No contexto das reformas, Busquets (2012) debate sobre as alterações nas regras previdenciárias ocorridas na Argentina, Bolívia, Chile e Uruguai. Já Wang, Williamson e Cansoy (2016) avaliam os tipos de reformas previdenciárias em países em desenvolvimento.

As reformas na previdência social do Brasil são foco de Mendonza (2014), analisando as alterações em relação ao ideal original da previdência social na Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, o referido autor conclui que, de forma geral, ainda se mantem as principais proposições da CF/88, embora se vigore um olhar fiscal sobre a seguridade social no Brasil, que vêm deteriorando sua diversificada base de financiamento, a partir do desenvolvimento neoliberal.

Do mesmo modo caminham as principais discussões acadêmicas brasileiras sobre a seguridade e previdência social no Brasil. Parte relevante da literatura avalia que existe uma grande movimentação de diminuição das atividades estatais no âmbito das políticas sociais, vinculadas à diminuição da ampla base de custeio da seguridade social, como argumentam Gentil (2006; 2017), Dain (2007), Gentil e Mariogoni (2008), Mendes e Marques (2009), Boschetti (2009), Salvador (2012; 2017), Serau Júnior (2012), Ibrahim (2015), Rocha e Macário (2015), Vieira e Benevides (2016), Paiva *et al* (2016), Fleury (2017) e Fagnani (2017),

Ao sintetizar sobre as discussões dos últimos anos que comprometem a manutenção da seguridade social, Fagnani (2017) cita a ampliação das desvinculações de recursos antes vinculados ao Orçamento da Seguridade Social (OSS) pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), o estabelecimento do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) e a Reforma Previdenciária (PEC 287/2016), que segundo o referido autor contribuíram para “o fim do breve ciclo da cidadania social” (título do artigo) no Brasil. Ademais, outros autores apresentam distintas situações que também comprometem a seguridade social, como as desonerações em recursos securitários abordada por Mendes e Marques (2009), Salvador (2012, 2017) e Ibrahim (2015) e os perdões de dívidas e grandes programas de parcelamento facilitados em recursos sociais, observados por Serau Júnior (2012) e Gentil (2017).

Há, entretanto, outra corrente de pesquisadores favoráveis a muitas das medidas citadas, diante do cenário de recessão econômica, do elevado peso dos gastos sociais ao orçamento público e do avanço demográfico que afeta a seguridade e previdência social no Brasil, a exemplo de Resende (2001), Giambiagi (2007), Maciel (2013) e Tafner, Botelho e Erbisti (2015) e Giambiagi e Além (2016). Esses últimos relatam que a expansão da previdência social em 1988 não foi corroborada com fortalecimento da sua base de custeio, quando se soma isso à evolução demográfica a situação financeira previdenciária fica crítica.

A maior preocupação em relação ao RGPS está na sua tendência de contínua expansão de gastos (MACIEL, 2013; TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015). Segundo Tafner, Botelho e Erbisti (2015), em 2012 os gastos previdenciários já representavam 12% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, sendo que a população nacional ainda é relativamente jovem, como também ressalta Matias-Pereira (2010a). Com relação a DRU, Tafner, Botelho e Erbisti (2015) argumentam que, por se tratar de uma Emenda Constitucional, esse mecanismo é tão legítimo quanto a própria definição da seguridade social pela Constituição Federal de 1988, devendo, portanto, ser respeitado.

Todas situações apresentadas representam uma tentativa de aliviar os cofres públicos diante das dificuldades fiscais, contudo a real situação de equilíbrio financeiro da seguridade e previdência social ainda não apresenta convergências literárias, visualizadas nas referidas discussões. A manutenção do orçamento integral da seguridade social (estabelecido pelo Art. 195 da CF/88), o financiamento tripartite na previdência e a utilização de instrumentos fiscais (DRU e desonerações tributárias) nas receitas da seguridade social, são discussões envolvidas no financiamento securitário que culminam

no aquecido debate acadêmico no que concerne aos resultados financeiros da previdência e seguridade social no Brasil. Ademais, na visão de Costa e Costa (2016) existe uma grande dificuldade de se agrupar dados sobre as finanças públicas nacionais, também no escopo da seguridade social, da previdência social e da tributação, diante de fontes dispersas e sem padronização, principalmente em séries temporais.

Este estudo, desse modo, se propõe a navegar sobre essas discussões divergentes e identificar a real situação financeira da seguridade e previdência social no Brasil, sem deixar de analisar questões como as projeções de manutenção da previdência social diante da expansão demográfica e a relação entre os gastos sociais e o orçamento público brasileiro. Todavia, este artigo terá como plano de fundo as determinações constitucionais e os ideais proteção social associados. Têm-se, dessa forma, a seguinte questão de pesquisa: Sob a ótica constitucional, qual a real situação financeira da seguridade e previdência social no Brasil?

O objetivo principal deste artigo consiste em analisar as evoluções e confrontações das receitas e despesas da seguridade e previdência social no Brasil entre 2006 e 2016. Pretende-se, com os objetivos específicos: (1) Analisar a evolução das despesas vinculadas à seguridade social e verificar o desenvolvimento de todas as fontes de receitas dessa política, entre 2006 e 2016; (2) Relacionar as receitas e despesas da seguridade, da previdência social e do orçamento da União a fim de avaliar a situação de equilíbrio financeiro da seguridade e previdência social no Brasil e seu efeito nas contas nacionais, no mesmo período; (3) Discutir os aspectos envolvidos nos debates previdenciários e propor sugestões de alterações na previdência social visando a sua manutenção financeira e social.

É importante destacar que a seleção temporal remete a apropriação dos últimos dez anos, período de importantes mudanças econômicas, políticas e legais no âmbito do custeio da seguridade social. Essa escolha, além disso, corrobora para a continuação dos estudos de Gentil (2006) que analisaram as contas da seguridade social entre 1990 e 2005. No tocante a previdência social, este estudo abordará apenas o RGPS.

No próximo capítulo se discute sobre o Estado de bem-estar social e a sua inclusão no Brasil sobre a forma de seguridade social. Além disso, argumenta-se sobre financiamento da seguridade social e os instrumentos fiscais associados, debate-se também a respeito do Novo Regime Fiscal e sobre orçamento público nacional e a financeirização do Estado. Ainda na revisão de literatura, é exposto sobre a expansão demográfica e a influência dos ciclos econômicos na seguridade social. Este estudo,

ademais, é composto pela metodologia, pelos resultados e discussões e pelas considerações finais.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

### **2.1. O Estado de Bem-Estar Social**

Diante de elevadas dificuldades humanitárias e sociais, principalmente em decorrência das crises econômicas, a exemplo da grande recessão da década de 30, e de complexidades políticas resultantes das duas grandes guerras mundiais, teve-se o cenário para o desenvolvimento das primeiras medidas de Bem-Estar Social, na Inglaterra em 1942 com a implementação de modelos de proteção social universais (MARSHALL, 1967; ESPING-ANDERSEN, 1990; HOBBSAWM, 1995; RESENDE, 2001; POLIVKA; LUO, 2015; HEMERIJCK, 2017).

O Estado de Bem-estar social pode ser definido como a garantia de atendido das necessidades básicas da sociedade pelo Estado, com o estabelecimento de políticas de renda mínima, saúde e educação para os cidadãos (BOBBIO; MATTEUCCI; PARQUINO, 1995). Corroborando, Esping-Andersen (1990, 1995) conceitua o Estado de bem-estar social no sentido de proteção social e solidariedade na atuação do Estado, já Medeiros (2001) acrescenta ao identificar que o Estado de bem-estar social consiste na atuação em grande escala do Estado no âmbito das políticas sociais em países capitalistas. Na abordagem de Marshall (1967), têm-se com maior evidência novamente o espírito de solidariedade presente na definição de Estado de bem-estar social, para o referido autor o Estado de bem-estar social representa um sistema de ajuda mútua na sociedade, no qual todos cidadãos contribuem e recebem benefícios de proteção social.

Esping Andersen (1990), além do mais, trabalha com a definição de 3 níveis de atuação do Estado em prol das políticas de bem-estar social. No Estado de bem-estar social social-democrático o Estado atua em grande escala fornecendo políticas universais aos cidadãos, promovendo ampla empregabilidade, igualdade e justiça social. O Estado liberal, por outro lado, se apoia na transferência das responsabilidades sociais ao mercado privado, sendo que o Estado se restringe apenas às medidas de assistência social pontuais e restritas. Por fim, no Estado conservador, vigora-se de forma mais elevada a atuação de igrejas, famílias e entidades filantrópicas no fornecimento de programas de assistência e saúde aos cidadãos (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012)

Existe ainda uma nova abordagem de Estado de bem-estar social, sendo essa apresentada por Esping-Andersen *et al* (2002) e Hemerijck (2017), os referidos autores

argumentam há necessidade de mudanças nos sistemas de bem-estar social diante das variações no mercado de trabalho e da expansão do neoliberalismo. O foco do Novo Estado de Bem-Estar Social está em se observar as aplicações estatais em políticas sociais como processos de investimento social e não como gastos social, uma vez que transformam os beneficiários em contribuintes que corroboram no desenvolvimento econômico (HEMERIJCK, 2017).

O novo Estado de bem-estar social deve funcionar a partir de três pilares, de acordo com Hemerijck (2017, p. 34):

(1) facilitação do 'fluxo' do mercado de trabalho contemporâneo e de transições no curso de vida; (2) elevação da qualidade do 'estoque' de capital humano e de capacidades; e (3) manutenção de redes sólidas de segurança universal de renda mínima como proteção social e 'buffers' (amortecedores) de estabilização econômica no envelhecimento das sociedades.

Esses pilares procuram: (1) geração de segurança ao trabalhador em momentos de desemprego, (2) desenvolvimento do capital intelectual e (3) estabilidade ao cidadão e a econômica em momentos de complexidades (HEMERIJCK, 2017). Por fim, Hemerijck (2017) salienta que o novo Estado de bem-estar social procura novamente a conquista do *trade-off* equidade e eficiência, visando o desenvolvimento socioeconômico, assim como também aborda Kerstenetzky (2012).

## **2.2. Seguridade Social**

A Constituição Federal 1988 foi desenvolvida visando uma mudança de paradigma em relação às políticas sociais no Brasil, buscou-se expandir a proteção social e estabelecer justiça social (VIANNA, 2011; SALVADOR, 2012; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017). A CF/88, dessa forma, representou a sugestão de um Estado de bem-estar social, a partir das políticas sociais universais, caso da saúde e educação pública (BRASIL, 1988).

A saúde universal consiste em uma política associada a um amplo sistema de proteção social denominado seguridade social, sendo esse formado, de acordo com o Art. 194 da CF/88, pela Saúde, Assistência Social e Previdência Social, antes políticas esparsas e restritivas (BRASIL, 1988; TEIXEIRA; SOUZA; PAIM, 2014; YAZBEK, 2015; GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

O conceito de seguridade social está alicerçado na proteção social e na cidadania, com a garantia de bem-estar econômico e segurança aos indivíduos (VIANNA, 2011). A

seguridade social, ademais, conforme Art. 194, possui os seguintes objetivos: universalidade, equidade dos benefícios, irredutibilidade dos valores dos benefícios, a diversidade das fontes de custeio e a descentralização e democracia administrativa (BRASIL, 1988).

### **2.2.1. Previdência Social**

No âmbito da seguridade social, o Art. 201 da CF/88, apresenta a previdência social como uma política que objetiva a manutenção econômica dos indivíduos em situações de dificuldades laborativas. Corroborando, Barr e Diamond (2010) conceituam a previdência social como um sistema de cobertura da sociedade, quando os indivíduos possuem dificuldades em sua manutenção financeira, seja devido à idade, doença ou invalidez. Já Marshall (1967, p.197), cita a colocação de Bismarck para a definição de previdência social, sendo essa um “direito que os homens têm a proteção quando, não por culpa própria, se torna incapazes para o trabalho”.

As primeiras medidas de previdência social no Brasil vieram a partir da lei Eloy Chaves, em 1923, com a qual foi feita a regulação dos recursos para aposentadoria e pensão dos trabalhadores do setor ferroviário, através das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs). Posteriormente, foram surgindo outras CAPs para distintos setores econômicos, além da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), uma nova forma de previdência que reunia compulsoriamente os trabalhadores por categoria profissional (VIANNA, 2011).

Com a institucionalização da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, todavia, foram unificados os sistemas de previdência social no Brasil, nos moldes do contemporâneo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), autarquia criada em 1990, pelo Decreto-Lei 99.350/90, responsável pela gestão do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) (BRASIL, 1990; ROCHA, 2015; GIAMBIAGI; ALÉM, 2016).

Outros grandes movimentos no campo da previdência social no Brasil foram resultantes da Constituição Federal de 1988. Giambiagi e Além (2016) relatam que a Constituição criou regras bastante generosas para a aposentadoria, destacando assim a definição de um piso salarial para todos os beneficiários e a redução de 5 anos para a aposentadoria de trabalhadores rurais, entre outras medidas, além da integração dos direitos aos benefícios previdenciários.

A CF/88, ademais, estabeleceu os regimes previdenciários para os servidores públicos, RPPSs, e o regime para os trabalhadores privados, RGPS (BRASIL, 1988). Se fortaleceu constitucionalmente também o sistema de repartição simples para a previdência social, no qual, na abordagem de Wang, Willianson e Cansoy (2016), com base na solidariedade advinda do modelo de Estado de bem-estar social, os contribuintes contemporâneos financiam os recebimentos dos beneficiários atuais.

No âmbito das funções de proteção social na CF/88, ainda se visualizou a obrigatoriedade de filiação ao sistema previdenciário (Art. 201) e a função tripartite (Estado, trabalhadores e empregadores) determinada para o custeio das políticas de previdência social, conforme Art. 195 (BRASIL, 1988). Nesse sentido, é interessante destacar que a função tríplice de custeio previdenciário é vislumbrada no Brasil desde a Lei Eloy Chaves, com fortalecimento na Constituição Federal de 1934 e manutenção durante a vigência dos IAPs, a partir da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, com a institucionalização do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS, 1964) e no Instituto Nacional de Seguro Social (INSS, 1990) (ZANIRATO, 2003; ROCHA, 2015).

### **2.2.2. Assistência Social**

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por tornar à assistência social um direito social e uma obrigação do Estado. Desse modo, antes do texto constitucional o que se tinha no Brasil eram políticas de assistência social emergenciais e clientelistas (YAZBEK, 2015). Existia, segundo Yazbek (2015), principalmente no período militar, um “Estado de Mal-Estar Social”, no qual o clientelismo estava envolto às questões da assistência social. As práticas sociais, ocorridas no caráter emergencial, eram vistas como fontes para a formação de redutos eleitorais. Ademais, as políticas sociais eram dependentes do desempenho da economia e os poucos recursos destinados a assistência social eram geridos de forma ineficiente (YAZBEK, 2015). De acordo com Lajús (2009), nesse mesmo período, as políticas sociais serviam apenas para neutralizar oposições e conflitos sociais.

As mudanças demandadas pela sociedade somente chegaram com a Constituição Federal de 1988, estabelecendo, no seu Art. 203, que à assistência social será prestada a qualquer cidadão que necessitar de auxílio. Nesse sentido, conforme destaca Lajús (2009, p.169) a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 determina:

À proteção da família, da infância, da adolescência, da velhice, da habilitação e reabilitação profissional e a garantia de um salário mínimo mensal a idosos e pessoas portadoras de deficiência, que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família.

Foi proposta pela LOAS, ademais, uma administração descentralizada, a participação popular e a responsabilidade do Estado no que tange a assistência social. Ainda, foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), responsável por gerir todo o sistema de assistência social e coordenar as ações das três esferas de governo (LAJÚS, 2009).

Na contemporaneidade, no entanto, a literatura destaca um afastamento da prática da assistência social dos pressupostos da LOAS. Segundo Mauriel (2010), tem-se políticas focalizadas e restritas ao combate à pobreza, longe da sinergia envolta a essa política como integrante da seguridade social, assistindo apenas os excluídos das relações econômicas. Ainda, o subfinanciamento e a falta de participação popular e de interesse da sociedade também afetam as políticas de assistência social (YAZBEK, 2015).

### **2.2.3. Saúde Pública**

As três políticas públicas da seguridade social, previdência, assistência e saúde, tiveram uma mudança de paradigma a partir da Constituição Federal cidadã de 1988. No entanto, a saúde foi a área que mais se desenvolveu. Fortemente debatida e planejada durante o movimento pela Reforma Sanitária Brasileira (RSB), na oitava Conferência Nacional de Saúde em 1986, a saúde foi estabelecida como uma política universal no Brasil, se tornando um direito de todos e obrigação do Estado, considerada como uma grande conquista da sociedade (TEIXEIRA; SOUZA; PAIM, 2014). Nesse escopo, foi aprovado no congresso federal em 1990 a criação do Sistema Único de Saúde (SUS) como uma política de Estado, pregando a universalidade, igualdade e integralidade à atenção na saúde, através do atendimento descentralizado, regionalizado e com mecanismos de participação social nas decisões de gestão (TEIXEIRA; SOUZA; PAIM, 2014).

É importante destacar também que anteriormente à Constituição Federal de 1988, mais uma vez, o que se tinha no Brasil eram programas dispersos no que tange a promoção da saúde. O Estado apenas prestava serviços de saúde coletiva, como o caso das campanhas de vacinação em massa. As atividades de assistência médico-hospitalar estavam ligadas exclusivamente aos segurados do INPS associados, na maioria das vezes, à iniciativa privada. Os atendimentos de maior complexidade para pessoas em situações

mais extremas eram realizados por casas de caridade e outras entidades filantrópicas (BRASIL, 2013; VIANNA, 2011).

Assim como na assistência social, a saúde pública através dos SUS enfrenta dificuldades no contexto atual. De acordo com Almeida-Filho, Paim e Silva (2014), o SUS se depara com gargalos no que concerne as disputas políticas e ideológicas, no que tange a um serviço público universal, ainda, vigora-se o subfinanciamento e a falta de mobilização social, que resultam em problemas referentes à infraestrutura, na insuficiência das ações e em falta de transparência no escopo de uma gestão mais organizada e eficiente.

### **2.3. O Orçamento Público Nacional e a Financeirização do Estado**

De acordo com os interesses da sociedade e de seus representantes, os orçamentos públicos são redigidos e executados, sendo esses aprovados mediante consenso de maioria no parlamento nacional. A base orçamentária será responsável pela incorporação dos objetivos do governo e da sociedade, aplicando os recursos nas prioridades assumidas naquele momento (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Ademais, dentro do orçamento público nacional existem três peças de investimentos, sendo essas o Orçamento da Seguridade Social (OSS), o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

No âmbito dos orçamentos públicos, também é importante se discutir sobre déficits, superávits e dívidas públicas, conforme aborda Támez e Júnior (2007). O déficit público é uma medida em variável fluxo e temporal, que representa a diferença negativa entre despesa não financeira e arrecadação em determinado período, as diferenças positivas são os superávits. Já a dívida pública corresponde ao acúmulo dos déficits ao longo do tempo, ou seja, uma medida estoque (TAMEZ; JÚNIOR, 2007).

Por ser um mecanismo de definição parlamentar de maioria, as construções dos orçamentos públicos, no entanto, envolvem as influências das forças políticas presentes. Portanto, de acordo com Salvador (2012, p.5) “o orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade, buscando inserir seus interesses”, já Serau Júnior (2012) argumenta que a natureza política atuante no orçamento público que determinará as decisões econômicas do Estado, sendo enorme as forças sobre às definições orçamentárias, como também ressalta Tafner, Botelho e Erbisti (2015).

A partir dos anos 90, no Brasil, verificou-se um fortalecimento político dos ideais de redução da atuação estatal em políticas de proteção social, resultando, assim, conforme

apresenta a literatura, em diminuição das atividades do governo nas políticas de seguridade social e no decrescimento dos valores aplicados no OSS, sendo esses revertidos ao orçamento fiscal (GENTIL, 2006; VIANNA, 2011; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017; SALVADOR, 2017). Destaca-se que o pluralismo ideológico presente na CF/88, que incorpora ao seu texto mecanismos de incentivo aos mercados privados e ao neoliberalismo corroboram para as situações expostas (CLARK; CORRÊA; NASCIMENTO, 2013; LELIS; COSTA, 2015).

Nas visões de Giffin (2007), Gentil e Maringoni (2008), Mendes e Marques (2009) e Severiano (2016), ademais, visualiza-se no contexto brasileiro a financeirização do Estado, movimento com elevações nas dívidas públicas e foco no mercado financeiro, com desregulamentação e altas taxas de juros, em detrimento ao mercado produtivo. Desse modo, Gentil e Maringoni (2008) relatam que, entre 2000 e 2007, os gastos fiscais do governo nacional cresceram 50%, enquanto os investimentos sociais se elevaram em 35%. Além disso, as dívidas públicas subiram de 29,3% para 42,8% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Em acréscimo, Severiano (2016, p.680) aponta que a grande emissão de títulos das dívidas públicas para o financiamento do déficit público consiste em uma “bola de neve” no orçamento brasileiro, comprometendo os superávits securitários, sem envolver nenhum questionamento maior.

#### **2.4. O Financiamento da Seguridade Social no Brasil e a suas ‘Perdas’ Contemporâneas**

Ao propor um novo horizonte às políticas sociais no Brasil, em 1988, os constituintes esboçaram uma ampla base de financiamento para a seguridade social, associadas ao estabelecimento de um orçamento único, visando dificultar desvios, e aos princípios de custeio: equidade na forma de participação e custeio, diversidade da base de financiamento e preexistência do custeio em relação ao benefício ou serviço (BRASIL, 1988; SERAU JÚNIOR, 2012; IBRAHIM, 2015, TANAKA, 2016).

A diversificação das bases de financiamento é visível a partir do Art. 195 da CF/88 e pela Lei Orgânica da Seguridade Social (Lei 8.212/91), sendo o custeio securitário responsabilidade de toda “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 (...) contribuições sociais”, segundo a lei maior, e a partir de contribuições dos empregadores, dos trabalhadores, sobre concursos de prognóstico e

com incidência na importação de bens e serviços, além de outras fontes de receita, como destaca a Lei 8.212/91.

O Orçamento Único, ademais, foi estabelecido pelo Art. 195 § 2º da CF/88, ressaltando que:

A proposta de orçamento da seguridade social será elaborada de forma integrada pelos órgãos responsáveis pela saúde, previdência social e assistência social, tendo em vista as metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias, assegurada a cada área a gestão de seus recursos (BRASIL, 1988).

No quadro 1 estão expostas as fontes de financiamento do orçamento da seguridade social no Brasil, os tributos associados e as respectivas destinações.

**Quadro 1:** Fontes de Financiamento da Seguridade Social conforme CF/88 e Lei 8.212/91.

Fontes de Financiamento	Contribuições Sociais/ Receitas	Destinações
Empregador, empresas e equiparadas.	Contribuição previdenciária patronal, COFINS, PIS/PASEP, CSLL.	Para à Previdência Social são destinados os recursos das contribuições patronais, o PIS/PASEP tem destino no Fundo de Amparo ao Trabalhador e no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O COFINS e a CSLL são destinadas à seguridade sem locação específica.
Trabalhador e demais segurados da previdência.	Contribuição previdenciária do trabalhador.	Locação na Previdência Social.
Concursos de Prognóstico.	Contribuição para a seguridade social de parcela dos movimentos globais de apostas.	Destinação não especificada dentro da seguridade social.
Importação de Bens e Serviços.	PIS/PASEP importação e COFINS importação.	Locação semelhante à já mencionada para o PIS/PASEP e COFINS.
Outras Receitas	Cotas particulares das seguintes arrecadações da União: Prestação de Serviços em Saúde, Receitas de Taxas, Seguro do Trânsito (DPVAT), apreensões pela RFB sobre Atividades Ilegais, Contribuição Sindical e Contribuições do Sistema "S".	Diversas destinações expostas em leis específicas.

Fonte: Elaborada pelo autor com base em Brasil (1988), Brasil (1991), Martins (2005), Menezes (2013), Ibrahim (2015), e Tanaka (2016).

Essa diversificação orçamentária, contudo, vêm sendo deteriorada com o passar dos anos no Brasil (SALVADOR, 2012; 2017; MENDONÇA, 2014; IBRAHIM, 2015; FREURY, 2017). Um dos principais instrumentos responsáveis por tal situação é a Desvinculação de Receitas da União (DRU), vigente desde 1994, e que, a partir da EC 93/16, retira do OSS 30% dos valores arrecadados pelas contribuições sociais: COFINS, Cota-Parte da Contribuição Sindical, Contribuição sobre os Concursos de Prognósticos, PIS/PASEP e CSLL (FERREIRA; LIMA, 2016).

Além da DRU, existem outras atuações fiscais da União que comprometem as receitas do OSS, esse é o caso das elevadas desonerações tributárias que ocorrem sobre os montantes das contribuições sociais, são vislumbradas renúncias fiscais sobre a COFINS, sobre as contribuições previdenciárias, referentes ao PIS/PASEP e sobre a CSLL (RFB, 2017).

A aprovação pelo Congresso Nacional do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016), ademais, consiste em uma medida visando austeridade com os recursos públicos, objetivando, segundo Fagnani (2017), reduzir as despesas primárias federais de 20% para 12% do Produto Interno Bruto (PIB), entre 2017 e 2036. Entretanto, para Vieira e Benevides (2016) essa medida reduzirá as aplicações no já enfraquecido cofre da saúde pública no Brasil, sendo que essa mesma implicação é verificada por Paiva *et al* (2016) para a assistência social.

## **2.5. Expansão Demográfica e a Influência dos Indicadores Econômicos na Previdência e Seguridade Social**

Os resultados financeiros da seguridade e previdência social não dependem exclusivamente de seus próprios esforços, para Tafner, Botelho e Erbisti (2015) essa política está associada aos contextos envolvidos. Apesar disso, Silva, Costa e Dias (2014) e Resende (2001) observam que a utilização do regime de repartição simples no sistema de previdência social no Brasil corrobora para a não relação direta entre as arrecadações e os benefícios previdenciários. Nesse sentido, Botelho e Costa (2017) e Tafner, Botelho e Erbisti (2015) analisam os fatores que influenciam os resultados econômicos da previdência social, tem-se destaque para as condições econômicas vigentes e para a conjuntura do mercado de trabalho, os aspectos envolvidos no mercado de trabalho também são alvos do estudo de Rocha e Macário (2015). A expansão demográfica, ademais, está associada ao equilíbrio securitário, como abordam Resende (2001), Matias-Pereira (2010a), Maciel (2013), Tafner, Botelho e Erbisti (2015) e Botelho e Costa (2017).

Nas visões de Matias-Pereira (2010a) e Maciel (2013), o Brasil passa por um momento de concentração demográfica da população em idade ativa, pessoas aptas para contribuir com a previdência social. No entanto, existe a tendência de se mudar esse cenário, em 2008 existiam 100 crianças para cada 24 idosos, já em 2050 se projeta a relação de 100 crianças para 173 idosos, indivíduos que dependerão dos recursos da seguridade social (MATIAS-PEREIRA, 2010a). Deveria existir na contemporaneidade

uma elevada parcela da sociedade contribuindo para a previdência social, contudo Rocha e Macário (2015) e Resende (2001) apresentam que há no Brasil um enfraquecido mercado formal de trabalho, no qual, em 2013, 53 milhões de pessoas contribuía para a previdência social, número bastante inferior aos 103 milhões de habitantes economicamente ativos (BOTELHO; COSTA, 2017).

As flutuações econômicas, além disso, afetam com grande intensidade às arrecadações da seguridade social. As principais contribuições sociais (contribuição patronal previdenciária, CSLL, COFINS e PIS/PASEP) estão diretamente ligadas aos resultados financeiros empresariais, assim quando se tem uma retração econômica, as empresas diminuem seus faturamentos e seus lucros, comprometendo as arrecadações do OSS, sendo também a condição de emprego e desemprego fundamentais para as contribuições do trabalhador e do empregador para a previdência social (RESENDE, 2001, TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015; IBRAHIM, 2015; BOTELHO; COSTA, 2017). Nesse sentido, um pilar para a manutenção de resultados financeiros positivos na seguridade social é o crescimento econômico, uma vez que a esse se associa os bons níveis de faturamento, lucro e dimensão das folhas de salários das empresas, principais fontes de custeio da seguridade social (DIEESE; ANFIP, 2017).

### 3. METODOLOGIA

Este estudo se utiliza da abordagem mista de pesquisa, com o desenvolvimento de técnicas qualitativas e quantitativas. Com relação ao tipo de pesquisa, este é um estudo explanatório ou analítico. As pesquisas analíticas, segundo Thomas e Nelson (1996), procuram abordar os fatos para além da sua descrição, sendo a sua principal vertente o estudo aprofundado das circunstâncias associadas aos acontecimentos analisados. Dessa forma, segundo Coelho e Silva (2007) os estudos analíticos são uma evolução das pesquisas descritivas.

Quanto aos procedimentos, foram realizadas análises documentais, bibliográficas, estatísticas descritivas, gráficas e multivariável com o uso do coeficiente de correlação de Pearson. Do âmbito dessa última análise, foi utilizado o software *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS®, versão 20 IBM). É importante ressaltar, ainda, que todos os dados monetários vislumbrados neste estudo foram atualizados a partir do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA/IBGE - 2016).

### 3.1. Coleta de Dados e Descrição das Variáveis

Foram utilizados neste estudo dados secundários diversos, com origem nas seguintes fontes: Orçamento Federal (Lei Orçamentária Anual- LOA e Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA), Tesouro Nacional (Relatórios de Execução Orçamentária, Relatório Anual da Dívida Pública – RAD e Plano Anual de Financiamento – PAF) e Receita Federal do Brasil (Relatório de Gastos Tributários).

As LOAs foram o principal meio empregado, exceto para os anos de 2006 e 2009, uma vez que nesses anos não foi possível acessar as LOAs, nesse sentido, optou-se pelo emprego dos dados disponíveis nos PLOAs. Ainda, é interessante ressaltar que as receitas do RGPS foram coletadas pelos Relatórios de Execução Orçamentária, diante da atualização das previsões orçamentárias e da maior facilidade de acesso, todas as outras contas tiveram como a base a LOA ou a PLOA. As arrecadações do LOAs e PLOAs estão disponíveis no demonstrativo denominado: Receita dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Natureza, Fontes de Recursos e Esfera, já as receitas do RGPS estão presentes no Relatório de Execução Orçamentária no “Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime geral de previdência social”.

No âmbito das despesas do orçamento da seguridade social, incluindo as despesas do RGPS, foram coletados os valores disponíveis no quadro: Despesas dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social por Função Detalhada e Subfunção, presente nas LOAs e nos PLOAs de 2006 e 2009. Os montantes da DRU sobre as contribuições sociais foram coletados no Relatório de Execução Orçamentária no quadro “Demonstrativo das Receitas Desvinculadas por Força de Dispositivo”, para todos os anos de estudo. Já os valores das desonerações sobre as contribuições sociais são disponibilizados no Relatório de Gastos Tributários da Receita Federal do Brasil.

Todos os valores relacionados às dívidas públicas e pagamentos de juros são dados disponibilizados pelo RAD e PAF, apresentados. Os valores colocados como resultados financeiros da seguridade social segundo o Tesouro Nacional, consistem na confrontação entre as receitas e despesas totais do OSS presentes no LOAs e PLOAs. Por fim, os valores apresentados para as Receita Corrente Líquida (RCL) também são disponibilizados pelos Relatórios de Execução Orçamentária do Tesouro Nacional.

### **3.2. Operacionalização dos Resultados**

Para os objetivos específicos 1 e 2, os quais procuraram apresentar a evolução das receitas e despesas do OSS e a confrontação desses últimos, relacionando-os as contas públicas nacionais, foram realizadas análises gráficas temporais, como forma de se analisar tendências e evoluções; análises estatísticas descritivas; análises bibliográficas, através das literaturas utilizadas neste estudo e outras publicações correlatas; e análises documentações, relacionando os achados às legislações abordadas.

Ainda no âmbito do objetivo específico 2, realizou-se também a estimação do Coeficiente de Correlação de Pearson, técnica que permite analisar a correlação linear entre duas variáveis (FIGUEIREDO FILHO; SILVA JÚNIOR, 2009). Para a validação dos resultados, conforme relata Pestana e Gageiro (2008), os coeficientes devem apresentar resultados maiores ou iguais a  $\pm 0,7$  e nível de significância menores que 0,05.

No objetivo específico 3, que possuiu como objetivo discorrer sobre as perspectivas futuras e necessidades de alterações no contexto financeiro da previdência social, foram utilizadas também análises documentais, estatísticas descritivas e bibliográficas, principalmente com o auxílio dos estudos da CIPREV (2017), DIEESE; ANFIP (2017) e Banco Mundial (2017).

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÕES**

### **4.1. A Evolução das Receitas e Despesas da Seguridade Social no Brasil**

A CF/88 determinou a criação das contribuições sociais, pelo Art. 195, como os principais tributos financiadores do sistema de seguridade social no Brasil, sendo que essas contribuições têm ampla origem na sociedade e no Estado, corroborando com a obrigação mútua de custeio das políticas de bem-estar social (BRASIL, 1988; MARSHALL, 1967). A tabela 1 expõe as receitas das contribuições sociais e as outras receitas, estabelecidas pela Lei 8.212/91, com destinação na seguridade social e suas evoluções no período em análise (BRASIL, 1991).

**Tabela 1:** Evolução das Contribuições Sociais Destinadas à Seguridade Social por Fonte de Financiamento

Ano	COFINS	PIS/PASEP	CLLS	CPMF	RGPS	Concurso de Prognóstico	Outras Receitas	Receitas Totais OSS
2006	R\$ 168,011	R\$ 25,286	R\$ 46,329	R\$ 58,745	R\$ 226,512	R\$ 0,143	R\$ 26,741	R\$ 551,767
2007	R\$ 179,400	R\$ 27,755	R\$ 54,065	R\$ 63,328	R\$ 238,801	R\$ 1,173	R\$ 30,343	R\$ 594,865
2008	R\$ 186,406	R\$ 23,228	R\$ 61,380	R\$ 1,111	R\$ 267,628	R\$ 1,278	R\$ 27,301	R\$ 568,331
2009	R\$ 211,286	R\$ 32,694	R\$ 73,982	-	R\$ 298,969	R\$ 1,270	R\$ 33,185	R\$ 651,385
2010	R\$ 223,161	R\$ 33,421	R\$ 81,135	-	R\$ 307,762	R\$ 1,297	R\$ 32,761	R\$ 679,537
2011	R\$ 217,688	R\$ 33,677	R\$ 85,167	-	R\$ 339,101	R\$ 1,434	R\$ 30,072	R\$ 707,138
2012	R\$ 232,956	R\$ 37,172	R\$ 82,311	-	R\$ 366,479	R\$ 2,136	R\$ 34,887	R\$ 755,942
2013	R\$ 234,295	R\$ 37,093	R\$ 89,644	-	R\$ 399,538	R\$ 1,901	R\$ 43,175	R\$ 805,646
2014	R\$ 237,486	R\$ 39,432	R\$ 78,313	-	R\$ 424,492	R\$ 1,889	R\$ 46,590	R\$ 828,203
2015	R\$ 228,569	R\$ 36,528	R\$ 76,104	-	R\$ 421,485	R\$ 1,915	R\$ 39,346	R\$ 803,947
2016	R\$ 227,863	R\$ 35,727	R\$ 65,975	-	R\$ 371,930	R\$ 2,215	R\$ 24,803	R\$ 728,513
<b>Variação % (06-16)</b>	35,62	41,29	42,41	-	64,20	1450,62	-7,25	32,03

Fonte: Dados da Pesquisa, com base em Tesouro Nacional (Execução Orçamentária), Orçamento Federal (LOAs e PLOAs) e Receita Federal do Brasil (Lei de Acesso à informação). Valores atualizados pelo IPCA-IBGE (2016), em Bilhões de Reais; no tange ao COFINS, PIS/PASEP, CSLL e CPMF foram desconsiderados os valores da DRU; Concurso de Prognóstico apenas valores do OSS (Lei 11.345/06); PIS/PASEP 60% da arrecadação total (vide legislação); não estão presentes valores dos RPPSs, não sendo esses o objeto de estudo. Nas outras receitas estão inclusas: Contribuição Sindical (desconsiderados os valores da DRU); Taxas (Vigilância Sanitária; Saúde Suplementar; TAFIC); Receitas Patrimoniais (Receitas Mobiliária e Imobiliárias); Outras Receitas Correntes (Receitas Diversas; Receitas das dívidas Tributárias; Valores Apreendidos e leilões da RFB; Seguro DPVAT); Receitas de Serviço (Serviços de Saúde; Financeiros, Comerciais e Outros); Outras Receitas (Transferências Correntes; Receitas Agropecuárias; Receitas Industriais; Receitas de Capital).

Logo nos primeiros anos de estudo, já é vislumbrado um primeiro movimento de perda de recursos pela seguridade social, uma vez que ocorreu a extinção da Contribuição Provisória sobre a Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), tributo que em 2007 rendeu 63 bilhões de reais aos cofres da seguridade social e que era importante para o custeio dos programas de saúde pública, como argumentam Salvador (2012), Porto (2006) e Mendes e Marques (2009).

Nota-se, ademais, que a partir de 2010, as contribuições sociais PIS/PASEP, COFINS e CSLL, não conseguiram manter as elevações arrecadatórias as quais vinham sendo efetuadas, enquanto as duas primeiras tiveram crescimentos de 6,9% e 2,1% respectivamente, a CSLL apresentou decréscimo de 18,7%, de 2010 a 2016. É válido ressaltar que nesse mesmo período foi visível um fortalecimento das políticas de desonerações fiscais pelo governo federal, o que pode estar relacionado a essa situação, segundo dados da RFB (2017) entre 2010 e 2015 as renúncias fiscais sobre as contribuições sociais se elevaram 44% (ORAIR; AGUILAR, 2016).

As receitas dos concursos de prognóstico foram as contribuições sociais que mais evoluíram percentualmente no período analisado, no entanto, esse tributo representa

valores menos relevantes no âmbito do OSS quando comparados às outras contribuições. Nesse sentido, as contribuições diretas para o RGPS, foram as que mais se elevaram, passando de 226 bilhões em 2006 para 371 bilhões de reais em 2016, expansão de 64% acima da inflação, e arrecadação recorde de 424 bilhões em 2014.

Com relação as contribuições sociais totais da seguridade social, foi observada um crescimento de 34%, entre 2006 e 2016, e arrecadação recorde também em 2014, 781 bilhões de reais. A despeito, é fundamental na análise das receitas da seguridade social a observância dos cenários econômicos e trabalhistas vigentes, portanto, a relevante arrecadação de 2014 pode estar relacionada aos indicadores econômicos favoráveis nesse ano (BALTAR, 2016).

Por outro lado, as recessões econômicas ocorridas em 2015 e 2016 corroboraram nas fortes quedas de arrecadação em todas as contribuições sociais nesse período (BALTAR, 2016; DIEESE; ANFIP, 2017). Na análise de DIEESE e ANPIF (2017), a recessão econômica foi resultado de equivocadas medidas austeras que agravaram a crise econômica nacional, causando drástico aumento do desemprego (6,5% em 2014 para 11,5% em 2016) e elevada desaceleração econômica (redução do PIB em 3,8% em 2015 e 3,6% em 2016), corroborando com Vianna (2011) que vincula as crises fiscais, em alguns contextos, a medidas contencionistas adotadas pelos governos.

As relações entre as contribuições sociais e os contextos econômicos também podem ser verificadas nas outras receitas destinadas ao OSS, também presentes na tabela 1, conta na qual são claras as quedas de arrecadação em 2015 e, principalmente, 2016. Ainda no escopo das outras receitas, enquanto a maioria das fontes mantiveram variações moderadas (taxas, outras receitas correntes, outras receitas e sistema S), chamou-se atenção a redução de aproximadamente 50% das receitas patrimoniais, o crescimento das receitas de serviço em 60% e a expansão da quota parte contribuição sindical em 100%.

Na medida em que o panorama de crise econômica corrobora negativamente nas arrecadações da seguridade social, grande parte das despesas securitárias não são afetadas por tal situação, exemplifica-se isso nos benefícios previdenciários e no pagamento do seguro desemprego, despesa da seguridade social inclusa no orçamento do Ministério do Trabalho, situação evidente na tabela 2. As despesas previdenciárias cresceram 67% de 2006 a 2016, com expansão de 6% entre 2014 e 2016.

Apesar das elevações, as despesas previdenciárias expandiram percentual menos que as despesas da seguridade social no total, sendo que essas se ampliaram 69% no período, demonstrando que à previdência social não vêm se ocupando de forma

exacerbado os recursos securitários, como aponta a crítica, sendo que entre 2006 e 2014 o montante de recursos da seguridade social aplicados em despesas previdenciárias se mantiveram praticamente estáveis, com crescimento de 2,6% apenas.

Com relação as despesas vinculadas ao Ministério do Trabalho, essas se elevaram 143% no período observado, nesse sentido é interessante destacar que o financiamento das atividades trabalhistas deveria ter origem no PIS/PASEP, todavia a datar de 2007 os valores arrecadados por essa contribuição social jamais conseguiram viabilizar o custeio das despesas do OSS de responsabilidade do Ministério do Trabalho.

**Tabela 2:** Despesas da Seguridade Social por Função

Ano	Previdência Social	Assistência Social	Saúde	Trabalho	Outras Despesas	Encargos e Reservas	Total
2006	R\$ 293,36	R\$ 35,08	R\$ 73,11	R\$ 22,83	R\$ 6,65	R\$ 32,73	R\$ 463,77
2007	R\$ 321,33	R\$ 42,98	R\$ 80,43	R\$ 28,62	R\$ 7,25	R\$ 14,10	R\$ 494,69
2008	R\$ 333,61	R\$ 47,66	R\$ 80,29	R\$ 33,59	R\$ 9,37	R\$ 17,92	R\$ 522,43
2009	R\$ 365,27	R\$ 52,80	R\$ 86,83	R\$ 40,17	R\$ 14,42	R\$ 16,21	R\$ 575,68
2010	R\$ 366,25	R\$ 58,35	R\$ 92,65	R\$ 44,50	R\$ 14,11	R\$ 20,00	R\$ 595,87
2011	R\$ 391,01	R\$ 59,22	R\$ 100,64	R\$ 43,62	R\$ 16,37	R\$ 18,78	R\$ 629,62
2012	R\$ 423,39	R\$ 73,39	R\$ 114,14	R\$ 53,84	R\$ 20,08	R\$ 15,10	R\$ 699,94
2013	R\$ 445,09	R\$ 78,29	R\$ 116,59	R\$ 51,80	R\$ 21,33	R\$ 12,02	R\$ 725,11
2014	R\$ 461,91	R\$ 81,09	R\$ 116,22	R\$ 51,68	R\$ 20,58	R\$ 14,38	R\$ 745,85
2015	R\$ 470,05	R\$ 80,31	R\$ 121,02	R\$ 51,24	R\$ 20,28	R\$ 13,88	R\$ 756,78
2016	R\$ 490,48	R\$ 77,35	R\$ 109,87	R\$ 55,56	R\$ 18,36	R\$ 32,84	R\$ 784,45
<b>Variação % (06-16)</b>	67,19	120,48	50,27	143,30	176,14	0,33	69,15

Fonte: Dados da Pesquisa, com base em Orçamento Federal (LOAs e PLOAs), de 2006 a 2011 quadro 8A e de 2012 a 2016 quadro 6A. Valores atualizados pelo IPCA-IBGE para 2016, em bilhões de reais. As despesas previdenciárias não incluem os valores dos regimes estatutários (RPPSs); os montantes associados ao Ministério do Trabalho incluem apenas as despesas do OSS; Encargos e reservas compreendem os encargos especiais e reservas de contingência; as despesas de assistência social incluem também a conta direitos de cidadania e as outras despesas contemplam atividades de atenção básica, assistência hospitalar e ambulatorial e outras vinculadas a diversos órgãos federais.

As despesas previdenciárias então associadas aos pagamentos de benefícios de prestação continuadas, os quais a União tem total responsabilidade no pagamento, conforme Art. 16 da Lei nº 8.212/91, (BRASIL, 1991). Contudo, despesas com a saúde e a assistência social são afetadas pela redução nos recursos do OSS, as quais tiveram decréscimo de 4,6 % e 5,4%, respectivamente, entre 2014 e 2016. Nota-se, ademais, que no período analisado neste trabalho as despesas com assistência social passaram de 6,4% para 10,6% e da saúde de 13,3 % para 15,1 % da arrecadação total do OSS demonstrando uma evolução, entretanto, ainda incompatível com as necessidades dessas políticas, a considerar o contemporâneo subfinanciamento e ainda os perversos resultados futuros do Novo Regime Fiscal (EC 95/2016) (ALMEIDA-FILHO; PAIM; SILVA, 2014;

YAZBEK, 2015; PAIVA et al, 2016; VIEIRA; BENEVIDES, 2016; SALVADOR, 2017).

Ainda no âmbito da saúde pública, a EC nº86/2015 determinou que as aplicações de recursos pela União em prestação de saúde não devem ser inferiores a 15% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos exercícios financeiros anuais (BRASIL, 2015). Desse modo, a partir da análise dos relatórios de execução orçamentária do Tesouro Nacional, verificou-se que essa nova legislação foi fundamental na expansão dos recursos destinados a saúde pública, conforme se observou, uma vez que anteriormente a referida Emenda Constitucional a base percentual de 15% da RCL apenas em 2014 havia sido atingida (apêndice 3). Todavia, a utilização das RCL é insuficiente como parâmetro de aplicação de recursos, uma vez que esse indicador apresenta elevada correlação com os contextos econômicos, o que também corrobora para redução dos montantes investidos em saúde em momentos de instabilidade, períodos em que a atenção pública a sociedade é mais demandada.

Existem também complexidades na análise das despesas da seguridade social ao se observar às outras despesas presentes na tabela 2. Segundo o § 5º do Art. 165 da Constituição Federal de 1988 são abrangidos pelo OSS os investimentos em todas as entidades e órgãos vinculados à seguridade social, sejam da administração direta ou indireta, além dos fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

Incluiu-se como despesas no OSS, entretanto, múltiplos valores investidos em órgãos estranhos à seguridade social (saúde, previdência e assistência) e ao Ministério do Trabalho. Em todos os anos de estudo, diversos setores federais apresentaram despesas de assistência hospitalar e ambulatorial, além de atenção básica vinculada ao OSS. Ademais, em diferentes anos investimentos extras no Ministério da Defesa, na Administração Geral e no Ministério da Educação, no qual anualmente 10% dos montantes aplicados são do OSS, foram exemplos de recursos despendidos pela seguridade social em outras áreas.

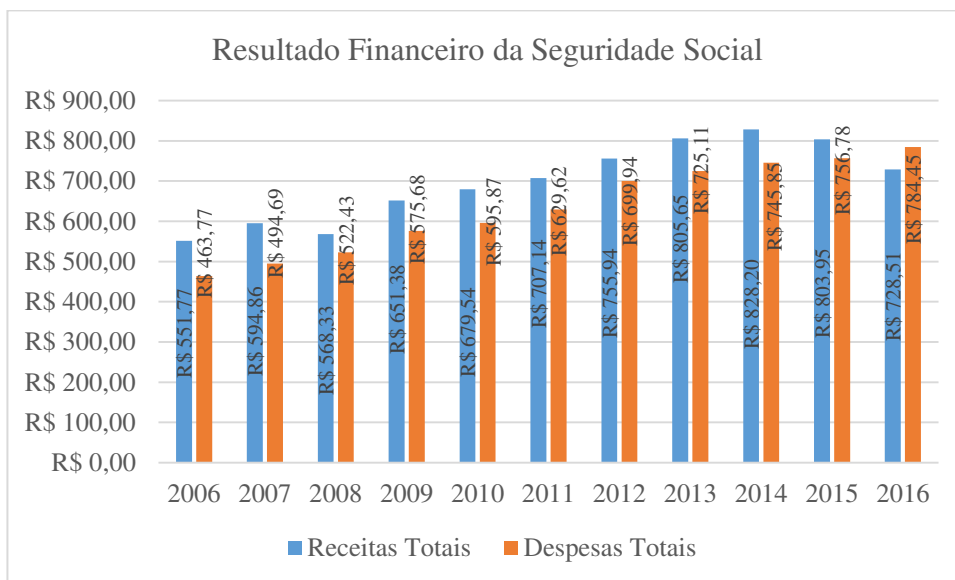
O aporte de recursos do OSS em outros Ministérios de origem de custeio no Orçamento Fiscal se expandiu de tal maneira que demandou em 2016 18,4 bilhões de reais, crescimento de 176% em relação a 2006, maior crescimento percentual em despesas na seguridade social. Outros trabalhos apresentaram resultados convergentes, destaca-se Salvador (2017), que observou elevações 81,88% acima da inflação no OSS para as “outras funções”, valores superiores ao crescimento de 48,94% das despesas securitárias

totais, entre 2008 e 2016, ressaltando que essas despesas deveriam ter pagas por impostos, ou seja, recursos do orçamento fiscal. Ainda, outros autores como Dain (2007), Marques e Mendes (2005), Porto (2006), Vianna (1992) argumentam sobre a utilização equivocada dos recursos securitários.

#### 4.2. Resultado Financeiro da Seguridade e Previdência Social no Brasil e sua relação às Finanças Nacionais

As análises anteriores já iluminaram alguns aspectos presentes na análise financeira da seguridade social no Brasil, sendo eles: a influência dos cenários econômicos e trabalhistas, a inclusão equivocada de despesas estranhas no OSS e a expansão das políticas de renúncias fiscais sobre as contribuições sociais. Além dessas situações, existe também a política de Desvinculação de Receitas da União (DRU) e a financeirização do Estado, situações abordadas neste tópico.

Na figura 1, expõe-se a confrontação entre todas as receitas e despesas da seguridade social apresentadas anteriormente neste trabalho, gerando os resultados financeiros da seguridade social entre 2006 e 2016. É válido destacar que na presente figura foram desconsiderados dos valores da DRU. Todavia, os outros aspectos supracitados (despesas estranhas e renúncias fiscais) estão presentes, afetando os achados.



**Figura 1:** A Evolução do Resultado Financeiro da Seguridade Social no Brasil

Fonte: Dados da pesquisa com consulta ao Tesouro Nacional (Execução Orçamentária), Orçamento Federal (LOAs e PLOAs) e a Lei de Acesso à Informação; Valores atualizados pelo IPCA-IBGE, em Bilhões de Reais.

Em uma primeira análise, evidencia-se novamente o efeito dos cenários econômicos na seguridade social, sendo que as arrecadações se mantiveram instáveis, de acordo com os contextos trabalhistas e econômicos, e as despesas apresentarem

constantes expansões, corroboradas também pelo desenvolvimento demográfico (TAFNER; BOTELHO; ERBISTI, 2015; BALTAR, 2016; GIAMBIAGI; ALÉM, 2016; DIEESE; ANFIP, 2017). Desse modo, em síntese, quanto se obteve bons resultados econômicos a seguridade social foi bastante superavitária, quando a economia ficou estagnada ainda sim a seguridade social foi superavitária, apenas quando o país enfrentou grave recessão econômica que a seguridade social apresentou déficit, em 2016. Em média, no período em análise, anualmente a seguridade social foi superavitária em 61,91 bilhões de reais.

Se na análise anterior, ademais, fossem desconsiderados os valores das renúncias fiscais, a seguridade social teria sido superavitária em todos os anos, até mesmo quando enfrentou a grave recessão econômica, dessa forma, ocorreria em média anual superávits aproximados de 175,79 bilhões de reais, com resultado positivo de 87,85 bilhões em 2016. Caso fossem descontadas, ainda, as despesas estranhas o resultado positivo teria em média 191,14 bilhões de reais anuais.

Por outro lado, na análise do Tesouro Nacional, a qual serve de base para as colocações de especialistas sobre a necessidade de redução das atividades sociais e reformas na previdência social caso de Giambiagi e Além (2016), Giambiagi (2007) e Tafner, Botelho e Erbisti (2015), vigora-se a DRU, medida que desvinculou 111 bilhões de reais da seguridade social em 2016, transferindo esse montante para o orçamento fiscal. Com a inclusão da DRU nos valores da tabela 1, a seguridade social teria superávits, em média anuais, de 5,24 bilhões de 2006 a 2014 e seria deficitária em 2015 e 2016, em 28,60 e 167,20 bilhões de reais, nessa ordem, diante da grave recessão econômica.

Assim como na análise da seguridade social, a metodologia aplicada pelo Tesouro Nacional na contabilização das receitas e despesas da previdência social não é respaldada pelas determinações constitucionais. No âmbito previdenciário, ademais, tal incoerência é ainda mais clara, uma vez que não existe uma Emenda Constitucional, como no caso da DRU para a seguridade social, ou qualquer outra legislação posterior que corrobore com a contabilização bipartite utilizada pelos reformistas da previdência social. Como exemplo de reformistas que se utilizam da abordagem supracitada, Tafner, Botelho e Erbisti (2015, p. 3) tratam a previdência social como um simples sistema de seguro, no qual o seu custeio deve ser feito apenas perante as contribuições dos empregados e empregadores, sendo que os referidos autores apontam como referência o Art. 201 da Constituição Federal de 1988 que determina: “qualquer pessoa poderá participar dos

benefícios da previdência social, mediante contribuição na forma dos planos previdenciários”.

O que o texto constitucional trazido pelos autores citados determina, contudo, é a necessidade de contribuição obrigatória, sendo necessária filiação e contribuição previdenciária para se ter acesso aos benefícios. O que Tafner, Botelho e Erbisti (2015) não mencionam é que o financiamento da previdência social é tripartite (Estado, empregados e empregadores). O custeio tríplice foi implementado já em 1923 na lei Eloy Chaves, sendo fortalecido de forma clara e objetiva na Constituição Federal de 1934 e na Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), em 1960, e novamente incluído no Art. 195 da Constituição Federal de 1988 com a diversidade na base de financiamento da seguridade social e custeio de responsabilidade da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, Trabalhadores e Empregadores (ZANIRATO, 2003; ROCHA, 2015; IBRAHIM, 2016).

Por estar associada à seguridade social e, dessa forma, possuir uma ampla base de financiamento da sociedade e do Estado, a previdência social no Brasil não pode ser vista apenas como uma forma de seguro, como argumentam Tafner, Botelho e Arbisti (2015), Giambiagi e Além (2016), Giambiagi (2007) e Maciel (2013), uma vez que na presente política existe o espírito de solidariedade do Estado de bem-estar social e, no âmbito de seu custeio, há a participação do Estado, excluindo, assim, a estreita ligação entre as contribuições e os benefícios, principalmente no contexto de sistema de repartição. Portanto, o Estado deve contribuir a partir das contribuições sociais pagas por toda a sociedade, valores como a COFINS e a CSLL pertencentes ao OSS devem adentrar também como receitas da previdência social (DIEESE; ANFIP, 2017).

Nessa perspectiva, a tabela 3 expõe as contribuições diretas para o RGPS (empregados e empregadores), as despesas totais, o resultado financeiro segundo a metodologia dos reformistas e, por fim, os recursos passíveis de serem aplicados na previdência social como contribuição do Estado, através do OSS.

Verifica-se a partir da tabela 3 que, com a utilização, em média anual, de 23% dos valores arrecadados pela soma da Cofins e da CSLL, se resolvem os ‘déficits’ apresentados pelo tesouro nacional.

**Tabela 3:** A Evolução do Resultado Financeiro da Previdência Social (RGPS) no Brasil

Ano	Contribuições Diretas	Despesas Totais	Resultado Contribuições Diretas	Disponíveis no OSS
2006	R\$ 226,51	R\$ 293,36	-R\$ 66,85	R\$ 214,34
2007	R\$ 238,80	R\$ 321,33	-R\$ 82,52	R\$ 233,46
2008	R\$ 267,63	R\$ 333,61	-R\$ 65,98	R\$ 247,79
2009	R\$ 298,97	R\$ 365,27	-R\$ 66,30	R\$ 285,27
2010	R\$ 307,76	R\$ 366,25	-R\$ 58,49	R\$ 304,30
2011	R\$ 339,10	R\$ 391,01	-R\$ 51,91	R\$ 302,85
2012	R\$ 366,48	R\$ 423,39	-R\$ 56,91	R\$ 315,27
2013	R\$ 399,54	R\$ 445,09	-R\$ 45,55	R\$ 323,94
2014	R\$ 424,49	R\$ 461,91	-R\$ 37,42	R\$ 315,80
2015	R\$ 421,49	R\$ 470,05	-R\$ 48,56	R\$ 304,67
2016	R\$ 371,93	R\$ 490,48	-R\$ 118,55	R\$ 293,84
<b>Variação % (06-16)</b>	64,20	67,19	77,34	37,10

Fonte: Dados da Pesquisa com consulta ao Tesouro Nacional (Execução Orçamentária) e Orçamento Federal (LOAs e PLOAs); Valores atualizados IPCA-IBGE, em bilhões de reais. Disponíveis no OSS inclui Cofins e CSLL desconsiderando a DRU e considerando as desonerações.

É interessante destacar, ainda, que a previdência social também é fortemente afetada por renúncias fiscais, sendo que as contribuições para a previdência social são as maiores fontes de desonerações de contribuições sociais. De acordo com dados da RFB (2017), apenas em 2016, 58 bilhões de reais foram renunciados pela previdência social. Essa medida impacta amplamente o financiamento da previdência social, além disso, beneficia setores econômicos e sobrecarrega outros públicos previdenciários (MENDONÇA; MOURA, 2014; IBRAHIM, 2015), a exemplo dos segurados especiais da previdência social que são tratados como os causadores das dificuldades financeiras da previdência rural, na medida em que os grandes exportadores agropecuários possuem renúncia de contribuição previdenciária (RESENDE, 2001; TANAKA, 2016; MARTELLO, 2017). Ainda no escopo das desonerações sobre as contribuições previdenciária, as quais se ampliaram 156% no período estudado, nos anos de 2013, 2014 e 2015 apenas esses valores seriam suficientes para cobrir os ‘déficits’ anunciados pelo Tesouro Nacional, presentes na tabela 3.

Diante da vigência das desonerações sobre as contribuições sociais e da DRU, fica claro o descaso com a seguridade social no âmbito do orçamento público nacional, sendo realizado um desmonte das suas principais fontes de financiamento, em benefícios de grupos econômicos, caso das renúncias fiscais, e da financeirização do Estado, em voga

principalmente com a DRU. Nesse sentido, parte da literatura aponta que a partir dos anos 90, ganhou-se espaço político os ideais neoliberais de redução das atividades estatais com transferência dos serviços ao setor privado e fortalecimento dos mercados financeiros diante de desregulamentações e ampliação da dívida pública (GENTIL, 2006; VIANNA, 2011; IBRAHIM, 2015; FLEURY, 2017; SALVADOR, 2017; FAGNANI, 2017; DIEESE; ANFIP, 2017).

Enquanto o Estado de bem-estar social, no modelo social-democrático, proposto na Constituição Federal de 1988, se baseia no aquecimento econômico produtivo, viabilizando o pleno emprego e a contribuição da sociedade através dos tributos para a construção das políticas sociais (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012; POLIVKA; LUO, 2015; HEMERIJCK, 2017), a financeirização do Estado, alavancada pelo neoliberalismo, se ocupa da desregulamentação financeira, da formação de superávits primários e da valorização da dívida pública, favorecendo o mercado de títulos públicos e rendimentos de afortunados aplicadores, com transferência de recursos públicos (GENTIL; MARINGONI, 2008; POLIVKA; LUO, 2015; SEVERIANO, 2016; DIEESE; ANFIP, 2017). Nesse escopo, a tabela 4 demonstra a expansão da dívida pública e do pagamento de juros pelo Estado, além dos dispendiosos crescimentos da DRU, das desonerações e dos resultados negativos da seguridade social, apontados pelos demonstrativos do Tesouro Nacional.

**Tabela 4:** Endividamento Público, DRU, Desonerações Tributárias e o Resultado do OSS

Ano	Dívida Externa (DPFe)	Dívida Interna (DPMfi)	Estoque de Dívidas	Juros Pagos no ano	Resultado OSS Tesouro Nacional	DRU S/ Contrib. Sociais	Desonerações. S/ Contrib. Sociais
2006	R\$ 263,32	R\$ 2.006,57	R\$ 2.269,90	-	R\$ -40,83	R\$ 63,92	R\$ 69,67
2007	R\$ 193,38	R\$ 2.157,29	R\$ 2.350,67	R\$ 232,65	R\$ -47,54	R\$ 67,18	R\$ 76,94
2008	R\$ 219,37	R\$ 2.093,91	R\$ 2.313,28	R\$ 323,15	R\$ -60,81	R\$ 61,38	R\$ 82,69
2009	R\$ 157,22	R\$ 2.221,25	R\$ 2.378,47	R\$ 179,97	R\$ -60,39	R\$ 68,41	R\$ 87,37
2010	R\$ 135,48	R\$ 2.411,78	R\$ 2.547,27	R\$ 254,28	R\$ -60,70	R\$ 73,35	R\$ 92,29
2011	R\$ 117,45	R\$ 2.514,29	R\$ 2.622,79	R\$ 298,24	R\$ -62,16	R\$ 73,26	R\$ 97,09
2012	R\$ 121,96	R\$ 2.560,92	R\$ 2.682,88	R\$ 277,78	R\$ -83,40	R\$ 77,31	R\$ 121,42
2013	R\$ 119,60	R\$ 2.561,93	R\$ 2.681,53	R\$ 275,38	R\$ -64,88	R\$ 78,96	R\$ 150,89
2014	R\$ 133,13	R\$ 2.721,79	R\$ 2.854,92	R\$ 288,43	R\$ -81,97	R\$ 78,88	R\$ 166,27
2015	R\$ 153,22	R\$ 2.843,66	R\$ 2.996,89	R\$ 394,43	R\$ -111,29	R\$ 75,77	R\$ 164,25
2016	R\$ 126,50	R\$ 2.986,50	R\$ 3.113,00	R\$ 407,00	R\$ -220,29	R\$ 111,34	R\$ 143,79
<b>Variação % (06-16)</b>	-51,96	48,84	37,14	74,94	439,55	74,17	106,38

Fonte: Dados da Pesquisa com base no Tesouro Nacional (Execução Orçamentária, Relatório Anual da Dívida Pública – RAD- e Plano Anual de Financiamento – PAF), Orçamento Federal (LOAs e PLOAs) e Receita Federal do Brasil (Relatório de Gastos Tributários) Valores atualizações IPCA-IBGE/2016, em bilhões de reais.

Verifica-se, no âmbito do orçamento público nacional, nos anos citados, assim como em todo o período de estudo a expansão da dívida pública nacional, corroborada pelo crescimento em 74,94% dos valores pagos em juros entre 2006 e 2016, montante que chegou a 407 bilhões de reais em 2016, estabelecendo também a necessidade de manutenção e ampliação da DRU, como ocorreu pela EC 93/2016. Para Amorim e Morgado (2017), a DRU representa uma forma de retirada de recursos dos cofres da seguridade social visando cobrir as elevadas dívidas públicas. De acordo com dados do DIEESE e ANFIP (2017) a dívida pública nacional passou de 56% para 70% do PIB brasileiro entre 2014 e 2016.

No âmbito da dívida pública, a tabela 4 ressalta a confirmação da opção do governo federal em priorizar a construção de dívidas no mercado interno (DPMfi), principalmente a partir da emissão de títulos públicos. Na visão de Sereviano (2016, p. 680) a expansão da venda de títulos da dívida pública resulta em uma “bola de neve” para o endividamento público contemporâneo. Diante dessa escolha, a União passa a ter uma das dívidas mais caras no mundo, uma vez que no Brasil se vigora uma elevada taxa básica de juros (SELIC), a qual parametriza a maioria das fontes de endividamento interno (LOPREATO, 2008; CASTRO; BERNARDELLI; SORGI, 2015). Nesse sentido, segundo Castro, Bernardelli e Sorgi (2015) entre 1999 e 2013 houve uma expansão de 279,21% nos valores de juros pagos pela União, situação que coloca o Brasil da realidade de pagar o dobro de juros em relação a países que possuem dívidas públicas três vezes maiores que a brasileira (DIEESE; ANPIF, 2017).

Diante das observações da tabela 4, a qual evidencia o crescimento em todo o período de estudo do estoque de dívidas nacionais, do pagamento de juros, da DRU, das desonerações e dos resultados financeiros da seguridade social, pela visão do Tesouro Nacional, foi realizada a análise da relação entre essas variáveis através do Coeficiente de Correlação de Pearson, conforme resultados presentes na tabela 5.

**Tabela 5:** A Relação Entre a Dívida Pública, a DRU, as Desonerações e as Dificuldades Financeiras do OSS.

<b>Variáveis</b>	Estoque de Dívida e DRU	Resulta OSS TN e Estoque de dívidas	Juros da Dívida e Resultado OSS TN	Estoque de Dívida e Desonerações
<b>Correlação de Pearson</b>	0,84	-0,822	-0,753	0,898
<b>Nível de Significância</b>	0,002	0,004	0,012	0

Fonte: Dados da Pesquisa

Observa-se, na tabela 5, a forte correlação direta entre a elevação da dívida pública nacional e as medidas fiscais de desvinculação e renúncia tributária. Ademais, evidencia-

se também a relevante associação inverça entre o resultado financeira do OSS, pela metodologia do Tesouro Nacional, e o estoque de dívidas e os juros pagos. Esses resultados podem demonstrar que na medida em que se se prioriza as atuações de financeirização pelo Estado, mais se tem a necessidade de realizar desvinculações tributárias e renúncias fiscais, além disso enquanto maiores os níveis de dívidas e juros mais complexa é a situação financeira securitária.

Por fim, analisando as despesas anuais, de 2006 a 2016, os dispêndios com a previdência social e com a seguridade social representaram 14,37% e 23,03% da arrecadação total da União em média, respectivamente, sendo que ocorreram elevações de 6,8% e 11,10% dessas participações de 2006 para 2016, nessa ordem. Com relação aos gastos com pagamento de juros, a média anual compreendeu 10,70% e se elevou em 5,10% os valores totais em relação a arrecadação total da união, entre 2007 e 2016. Faz-se necessário ressaltar que no período observados as despesas sempre se elevaram, todavia, as receitas da União (fiscal mais seguridade social) praticamente se mantiveram estagnadas nos anos de estudo.

#### **4.3. Um Olhar Para o Futuro: Aspectos Macroeconômicos, Orçamento da Seguridade Social, Deconstrução das ‘Convergências’ e Sugestões de Reforma na Previdência Social**

Um pilar relevante para a manutenção de políticas de proteção social, como a seguridade social no Brasil, consiste no estabelecido de uma equilibrada e estruturada economia nacional. Os aspectos macroeconômicos devem ser incentivados ao desenvolvimento econômico produtivo, em detrimento à expansão financeira que ocorre no Brasil. Os fundamentos do Estado de bem-estar social social-democrático, determinam que as políticas de bem-estar social sejam financiadas por mercados de trabalho aquecidos, formalidade no trabalho e desenvolvimento econômico (ESPING-ANDERSEN, 1990; KERSTENETZKY, 2012).

A sintonia entre equidade e eficiente no âmbito do Estado de bem-estar social pode proporcionar aos cidadãos dependentes de benefícios fornecidos pelo Estado a inclusão no mercado de consumo, corroborando no desenvolvimento econômico (ESPING-ANDERSEN *et al*, 2002; HEMERIJCK, 2017). Dessa forma, a base teórica do Estado de Bem-Estar Social já aborda claramente a importância do desenvolvimento econômico para a manutenção das políticas sociais, aspectos visíveis nos achados deste trabalho. Assim, “A crise econômica é que determina as alegadas dificuldades da

previdência, e não o contrário. A previdência depende do crescimento econômico e do mercado de trabalho, e não o contrário” (SILVA, 2004, p.29).

Diante do exposto, no aspecto macroeconômico, deve-se, principalmente, pautar medidas para a estabilidade do mercado produtivo e alterações nas legislações tributárias e trabalhistas, findando redução das complexidade e desigualdades tributárias e maior formalidade no mercado de trabalho, respectivamente (RESENDE, 2001; ROCHA; MACÁRIO, 2015; BANCO MUNDIAL, 2017). Nesse ensejo, as atuações fiscais do Estado devem procurar a resolução desses problemas, no entanto, como argumenta Lopreato (2008), as políticas fiscais estão voltadas basicamente para a geração de superávits primários visando a quitação das dívidas públicas, sendo que se observa com veemência a oferta de novos títulos públicos.

Os títulos da dívida pública consistem em medidas ineficientes para a condução da política fiscal nacional, uma vez que, um por lado, representa um alto custo para o Estado e, por outro lado, dificulta o desenvolvimento do mercado de consumo, na medida em que os aplicados preferem investir os seus recursos em títulos do tesouro de alta rentabilidade e baixo risco em detrimento a investimentos produtivos de maior incerteza e menor ganho (LOPREATO, 2008; CASTRO; BERNARDELLI; SORGI, 2015). Portanto, é necessário se modificar o planejamento da dívida pública, buscando novas fontes de financiamento mais baratas e a redução dos estoques de dívida, a longo prazo, uma vez que, segundo relatório do Banco Mundial (2017), a dívida pública brasileira se encontra em uma direção insustentável.

Com relação ao orçamento da seguridade social, tendo em vista o olhar social original da CF/88, deve-se cumprir as determinações dos Artigos 194 e 195, integrando-se o OSS e mantendo a sua ampla base de financiamento. Além disso, tanto as desonerações sobre as contribuições sociais quanto a desvinculação das receitas da seguridade social são ilegítimas, ou até mesmo ilegais, uma vez que ferem o compartilhamento da responsabilidade de custeio determinada pelo Art. 195, diante do beneficiamento a alguns setores econômicos através das renúncias fiscais, e o entendimento da ampliação das bases de custeio proposta no Art. 195 e na Lei 8.212/91, com a vigência de ambos os instrumentos fiscais.

As desonerações tributárias são medidas ineficientes que beneficiam as grandes empresas e prejudicam os sistemas de concorrência no mercado privado, além do mais essas representam um gasto tributário dez vezes superior às aplicações feitas pelo Estado no programa Bolsa Família, por exemplo (BANCO MUNDIAL, 2017). Já a DRU se

utiliza da crítica ao ‘engessamento’ das fontes de recursos públicos, como forma de redução a atuação estatal nacional e fortalecer o financeirização. Dessa forma, a DRU deve ser interrompida e as desonerações sobre as contribuições sociais devem ser melhores estudadas, como também sugeriu o Relatório CIPREV (2017) e o trabalho da Dieese e Anfip (2017).

No âmbito da previdência social, verifica-se uma forte tentativa de imposição das reformas, com a utilização de estimativas falhas em relação aos parâmetros econômicos e demográfico para geração dos resultados projetados para a previdência social no Brasil (CIPREV, 2017). Além disso, a literatura reformista se utiliza de comparações equivocadas para afirmar certas “convergências” em relação as reformas na previdência social.

Tafner; Botelho e Erbisti (2015) e outros autores, utilizam-se de comparações entre países para demonstrar o ‘problema previdenciário’ no Brasil, os referidos autores argumentam que os gastos com a previdência social no Brasil são altos, cerca 12% do PIB, sendo essa a mesma taxa da Alemanha, país três vezes mais envelhecido que o Brasil. Todavia, fazer analogia do PIB de um país em desenvolvimento, possuidor de sérios problemas econômicos, com esse indicador econômico de um dos países mais desenvolvimentos do mundo e de maior economia da Europa não faz sentido, em 2016 o PIB per capita alemão foi de 41.936,10 dólares, já o brasileiro foi 8.640,90 dólares (BANCO MUNDIAL, 2016). Sem levar em consideração, ainda, a diferença na abrangência e qualidade na prestação de outros serviços públicos, que reduz a dependência da previdência, nesse país.

Ainda, o Índice de Gini (indicador de desigualdade de renda) dos países mais igualitários são normalmente inferiores a 0,30, na medida em que o brasileiro é 0,52, já o nível de desemprego no Brasil é o dobro da média dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (DIEESE; ANFIP, 2017). Portanto, países com níveis de riqueza e de bem-estar social muito superiores aos brasileiros, não devem ser parâmetros de comparação para a previdência social nacional, uma que, na visão Resende (2001), o montante aplicado pelo Estado no âmbito social deve ser baseado nas necessidades humanitárias presentes neste país (DIEESE; ANFIP, 2017).

Por outro lado, a questão demográfica deve ser alvo de preocupações da sociedade brasileira, não apenas diante da influência na previdência social, tendo vista mudanças também em diversas políticas públicas e na seguridade social como um todo. Do contexto atual até os anos de 2030 e 2040, a pirâmide etária brasileira ainda apresentará

concentração da população na melhor idade produtiva, 25 a 50 anos, demonstrando assim que as dificuldades demográficas serão crescentes no Brasil (MATIAS-PEREIRA, 2010a; MACIEL, 2013). Nesse ensejo, o estabelecimento da previdência social no contexto da seguridade social foi a forma encontrada pelos constituintes de 1988 para a manutenção previdenciária a longo prazo, sendo que diante do sistema de repartição simples a evolução demográfica prejudicará a previdência social (DIEESE; ANFIP, 2017).

Nos anos atuais, contudo, a dificuldade maior para a previdência se encontra em não se aproveitar esse ‘momento demográfico positivo’ diante do elevado desemprego e da ampla informalidade no mercado de trabalho (DIEESE; ANFIP, 2017; RESENDE, 2001; MATIAS-PEREIRA, 2010a; ROCHA; MACÁRIO, 2015). Segundo Rocha e Macário (2015), 46% da população economicamente ativo (PEA) no Brasil não contribui para a previdência social, dessa forma, Botelho e Costa (2017) ressaltam que em 2013 o RGPS era financiado por 53 milhões de contribuintes, sendo que a PEA era composta por 103 milhões de trabalhadores nesse ano.

A vislumbrada evolução demográfica, ademais, se apresenta como desafio para a sociedade atual, uma vez que serão necessários ajustes em algumas regras previdenciárias, visando a manutenção da previdência social no futuro, sem se comprometer as outras funções da seguridade social. Portanto, algumas questões operacionais devem ser debatidas, a exemplo da fixação de uma idade mínima de aposentadoria, como forma de coibir aposentadorias antecipadas, desde que sejam observados casos específicos, principalmente relacionados aos trabalhadores rurais, as profissões que dependem dos esforços físicos, e as questões de gênero e as desigualdades regionais (DIEESE; ANFIP, 2017).

O principal ponto de reforma previdenciária deve ser a extinção de nichos populacionais privilegiados no âmbito principalmente dos RPPSs, responsáveis por elevadas injustiças sociais (RESENDE, 2001; ROCHA; MACÁRIO, 2015; BANCO MUNDIAL, 2017). Além disso, para perspectivas futuras, pode ser interessante a análise de alterações nas alíquotas de recolhimento de contribuições dos trabalhadores, assunto discutido em vários países e que não é colocado em pauta no Brasil.

Deve-se, ainda, se debates sobre as fraudes, que segundo Valente (2017), retiraram 56 bilhões de reais do RGPS em 2016, em referência aos perdões de dívidas das receitas previdenciárias e sobre práticas de retirada de recursos da previdência pelo Estado no passado que abandonam o sentido das discussões exclusivamente atuariais

contemporâneas (CPIPREV, 2017). A recriação do Ministério da Previdência Social, dando a esse órgão maior autonomia na fiscalização e gestão do RGPS, também é relevante na busca pela redução da inadimplência previdenciária, das sonegações e das fraudes (DIEESE; ANFIP, 2017).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir de uma abordagem própria em relação as receitas e despesas da seguridade social, sob a ótica do financiamento securitário na CF/88 e na Lei 8.212/91, este artigo se propôs a analisar as receitas, despesas e resultados financeiros da seguridade social no Brasil. Além disso, foram debatidos diversos aspectos envolvidos nas discussões fiscais sobre previdência e seguridade social e suas relações com as finanças públicas nacionais.

Os resultados evidenciaram a sustentabilidade financeira da seguridade social e a necessidade do entendimento de custeio triplice e da unidade no OSS findando a valorização das políticas sociais, em especial, a previdência social. Ademais, ficou claro, para o âmbito da seguridade social e da previdência social, o quanto os cenários econômicos e trabalhistas são relevantes.

É preocupante o grande debate fiscal sobre as políticas sociais, que acabam diagnosticando a previdência social como culpada pelas dificuldades fiscais do Estado. Por outro lado, verifica-se a expansão da financeirização do Estado, sendo essa pouco debatida, ao passo que o pagamento de juros pelo governo federal já representa 83% do que é dispendido com o RGPS. O Brasil necessita de uma reestruturação fiscal, com fortalecimentos das estruturas básicas econômicas que propiciem maior eficiência aos sistemas tributários e trabalhistas e não de reformulações estruturais nas políticas sociais, essas, pelo contrário, devem ser ampliadas, diante da ainda elevada desigualdade social existente e do subfinanciamento dos programas fundamentais do Estado.

Há problemas na previdência social que devem ser debatidos e alterações carecem de ser feitas, contudo, sem se retirar direitos das parcelas mais necessitadas da sociedade. Deve-se lutar contra o favorecimento a grupos super-beneficiados, principalmente nos RPPSs. São necessárias medidas contra as fraudes, inadimplência e sonegação sobre as contribuições sociais, são fundamentais avaliações sobre as políticas de desonerações fiscais e podem ser necessárias alterações em regras operacionais, a exemplo de idade mínima ou elevações de alíquotas de contribuições.

É importante discorrer que este trabalho teve como espaço temporal o período de 2006 a 2016. No entanto, em 2017, existiram diversas ocorrências que foram utilizadas para justificar o presente estudo, tal como a PEC 287/2016 (Reforma da Previdência Social), em debate em 2017 e 2018. Por outro lado, alguns assuntos discutidos e sugeridos como alteração no âmbito financeiro e econômico nacional também foram alvos da atuação do governo em 2017, destaca-se a redução na taxa SELIC e as alterações na legislação trabalhista (Lei 13.467/17).

Ao reduzir a SELIC de 12,9 para 7%, de janeiro a dezembro de 2017, o governo nacional fez um ajuste interessante no tocante à redução dos montantes dos juros que são pagos anualmente, contudo apenas essa medida não é suficiente, uma vez que se mantém um elevado patamar de dívida interna, que continua sendo bastante cara (BACEN, 2018). Com relação a reforma trabalhista, criou-se uma flexibilização nas relações entre empregadores e trabalhadores, com a promessa de reduzir a informalidade e o desemprego, resultados que ainda não puderam ser observados. Ademais, essa flexibilização pode resultar em dificuldades para o trabalhador, sendo que esse negociará com seu empregador em um contexto no qual possui força inferior para buscar seus direitos. Com a Lei 13.567/17 também foi extinta a obrigatoriedade de contribuição sindical no Brasil, essa situação afeta o financiamento securitário, uma vez que 20% da arrecadação sindical tem destinação no OSS.

Relata-se, por fim, as dificuldades em agrupar os dados financeiros nacionais e a grande falta de padronização nos demonstrativos públicos, principalmente em análises temporais, que comprometem a transparência dos dados e a possibilidade de análises aprofundadas. Dessa forma, este estudo possui como limitação a elevada utilização de dados orçamentários, sendo que pode existir uma lacuna entre o orçado e o executado. Todavia, os orçamentos públicos representam o planejamento econômico e o político dos governos, demonstrando, nesse sentido, não apenas os valores monetários, mas também seus ideais e prioridades.

#### **REFERÊNCIAS:**

ALMEIDA-FILHO, N. de; PAIM, J. S.; VIEIRA-DA-SILVA, L. M. Saúde Coletiva: futuros possíveis. In: Paim JS, Almeida-Filho N, organizadores. **Saúde coletiva: teoria e prática**. 1a ed. Rio de Janeiro: Medbook; 2014. p. 669-686.

AMORIM, M. C. S.; MORGADO, F. Impacto da nova Desvinculação de Receitas da União para o Sistema Único de Saúde. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, PUC-SP. Editorial, 2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Histórico das Taxas de Juros**. Disponível em: < <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>>. Acesso em: 26 de jan. 2018.

BANCO MUNDIAL. **PIB per cápita (US\$ a precios actuales)**. Dates, 2016. Disponível em: < <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em: 22 de nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. Volume I: Síntese. Novembro de 2017.

BALTAR, P. Crescimento da Economia e mercado de trabalho no Brasil. Brasília. Texto para discussão 2036, **IPEA**, 2015.

BARR, N.; DIAMOND, P. Pension reform: A short guide. New York: **Oxford University Press**, 2010.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PARQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1995. Disponível em: < <https://politicaonlineblog.files.wordpress.com/2016/06/bobbio-norberto-org-diccionc3a1rio-de-polc3adtica.pdf>>. Acessado em: 30 de ago. 2016.

BOSCHETTI, I. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. **In: CFESS. ABEPSS**. (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEAD : Ed. UnB, 2009.

BOTELHO, L. H. F. COSTA, T. de M. T. da. Arrecadação e Benefícios Previdenciários: Análise de Fatores Influentes. **EnANPAD 2017**: São Paulo, outubro, 2017.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 194. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 195. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 19 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 196. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 201. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 203. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 205. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm)>. Acessado em: 26 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Seguridade Social**, 8.212 de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acessado em: 19 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Financiamento público de saúde** / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1)>. Acesso em: 18 mai. 2017.

BUSQUETS, J. M. Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. (2003-2010). **Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política**, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

CASTRO, G. H. L. de; BERNADELLI, L. V.; SORGI, F. A. Análise sobre o impacto da dívida pública do Brasil nas despesas do governo, no período de 1999 a 2013. **Revista de Economia Mackenzie**, v. 12, n. 1, 2015.

CLARK, G.; CORRÊA, L. A.; NASCIMENTO, S. P. do. Ideologia Constitucional e Pluralismo Produtivo. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Número Esp. em Memória do Prof. Washington Peluso..., pp. 265 - 300, 2013.

Comissão Parlamentar de Inquérito do Senado Federal (CPIPREV). **CPI de Previdência Social**: Relatório Final. Senado Federal, 2007.

COSTA, F. L.; COSTA, E. M. L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 2, p. 215-236, 2016.

DAIN, S. Os vários mundos do financiamento da saúde no Brasil: uma tentativa de integração. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12 (Sup):1851-1864, 2007.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira – Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017.

ESPING- ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, Princeton university press, 1990.

\_\_\_\_\_. O futuro do Welfare State na nova ordem mundial. In: **Lua Nova**, número 35. Princeton, Princeton university press, 1995.

ESPING-ANDERSEN, G. et al. **Why We Need a New Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Texto para discussão. **Unicamp. IE**, Campinas, n.308, jun. 2017.

FERREIRA, F. G. B. de C.; LIMA, R. A. A Desvinculação das Receitas da União (DRU) como Instrumento de Flexibilização do Orçamento Público no Brasil: Necessidade ou Distorção? **Revista de Direito Financeiro**, v. 2 n. 2, Curitiba, 2016.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. F.; SILVA JÚNIOR, J. A. Desvendando os Mistérios do Coeficiente de Correlação de Pearson (r). **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 1, 2009

FLEURY, S. **A seguridade social inconclusa**. Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Seguridade.pdf>>. Acesso maio/2017.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005**. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. A previdência social ‘paga o preço’ do ajuste fiscal e da expansão do poder financeiro. **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, Setembro/Outubro de 2017.

GENTIL, D. L.; MARINGONI, G. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. In: **20 anos da Constituição Cidadã: Avanços e desafios da seguridade social**. ANFIP, Brasília: 2008.

GIAMBIAGI, F. **Reforma da previdência: o encontro marcado**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Elsevier Editora, 5ª edição, 2016.

GIFFIN, K. M. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6):1491-1504, 2007.

HEMERIJCK, A. A Revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia. In: **Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências**. Editora Hucitec, p. 25-60, 2017.

HOBSBAWM, E. J. Rumo ao abismo econômico. In: **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 21ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Previdenciário**. 22ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2016

KERSTENETZKY, C. L. **O Estado de Bem-Estar Social na Idade da Razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

LAJÚS, M. L. de S. A Política Pública de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Cadernos do CEOM – Ano 22, n. 30 – Políticas públicas: memórias e experiências**. 2009.

LELIS, D. A. S. de.; COSTA, L. V. Julgamento Moral, Economia e Políticas Públicas. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 114, Fev./Maio 2015.

LOPREATO, F. L. C. Problemas de gestão da dívida pública brasileira. Texto para Discussão. **IE/UNICAMP** n. 139, jan. 2008.

MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(5):1213-241, set./out. 2013.

MARTELLO, A. **G1**. Governo quer quadruplicar arrecadação da previdência dos trabalhadores rurais. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/governo-quer-quadruplicar-arrecadacao-da-previdencia-dos-trabalhadores-rurais.ghtml>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.

MARTINS, S. P. **Manual de direito tributário**. 4<sup>o</sup> ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MARQUES, R. M.; MENDES, A. Os dilemas do financiamento do SUS no interior da seguridade social. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 159-175, jan./jun. 2005.

MATIAS-PEREIRA, J. **Reforma da previdência em discussão**: expectativas e possibilidade diante da janela de oportunidades demográficas. UnB, 2010a.

\_\_\_\_\_. **Finanças Públicas: A política Orçamentária no Brasil**. 5<sup>o</sup> edição, São Paulo: Atlas, 2010b.

MAURIEL, A. P. O. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Rev. Katál**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010.

MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Textos para discussão. **IPEA**, Brasília, 2001.

MENDES, A; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS sob os “ventos” da financeirização. **Ciência e Saúde coletiva**. 14(3):841-850, 2009.

MENDONÇA, G. F. Brasil: la Constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, Núm. 19, julio-diciembre de 2014.

MENDONÇA, A. A. de. MOURA, Emerson Affonso da Costa. Política pública de fomento, desoneração tributária e contribuição previdenciária incidente sobre a folha de pagamento. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.9, n.3, p.153-177, set./dez.2014.

MENEZES, A. **Direito Previdenciário**. Editora: Jus Podivm, 2013.

ORAIR, R. O.; AGUILAR, D. L. F. de. Desonerações em alta com rigidez na carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? **Economia Aplicada**, v.20, n.1. 2016.

ORÇAMENTO FEDERAL. Orçamentos anuais. **Ministério do Planejamento**, orçamento e gestão, secretaria de orçamento federal. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/clientes/portalsof/portalsof/orcamentos-anuais>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

PAIVA, A. B. de; MESQUITA, A. C. S; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O Novo Regime Fiscal e suas implicações a política de Assistência Social no Brasil. Nota Técnica, n<sup>o</sup> 27, **IPEA**. Brasília, 2016.

- PESTANA, M. H.; GAGEIRO, J. N. **Análise de dados para ciências sociais: a complementaridade do SPSS**. Lisboa: Edições Sílabo, 2008.
- POLIVKA, L.; LUO, B. The Neoliberal Political Economy and Erosion of Retirement Security. **The Gerontologist** (Oxford) v. 55, nº2, Oxford, 2015.
- PORTO, S. M. Comentários: Avanços e problemas no financiamento da saúde pública no Brasil (1967-2007). **Revista de Saúde Pública**, vol. 40, núm. 4, 2006.
- PREVIDÊNCIA SOCIAL, **BEPS 2015**. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em: 10 set. 2016.
- RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Demonstrativo dos Gastos Tributários **Ministério da Fazenda do Brasil**, 2017. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2001.
- ROCHA, F. R. F. A previdência social no Brasil: uma política em reestruturação. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 15, n. 30, jul./dez. 2015.
- ROCHA, F. R. F.; MACÁRIO, E. Padrão atual de acumulação de capital, mundo do trabalho e reestruturação da previdência social no Brasil. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 2, p. 191-201, jul./dez. 2015.
- SALVADOR, E. S. Fundo Público e financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Sev. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, 2012.
- \_\_\_\_\_. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.
- SASS, S. A. Will social security keep fewer of tomorrow's elderly out of poverty? **Center for Retirement Research** at Boston College, Number 15-19, 2015.
- SERAU JÚNIOR, M. A. **Economia e Seguridade Social: Análise Econômica do Direito – Seguridade Social**. Curitiba: Juruá, 2012.
- SEVERIANO, E. O. Tendências e impasses na seguridade social e o futuro da previdência no Brasil contemporâneo. **Revista de Políticas Públicas**. V.20, n. 2, p.669-690, 2016.
- SILVA, A. A. da. A reforma na previdência social brasileira entre o direito social e o mercado. **São Paulo em Perspectiva**, 18(3): 16-32, 2004.
- SILVA, L. L. da.; COSTA, T. de M. T. da.; DIAS, W. B. Impacto de Variáveis Macroeconômicas nas Receitas e Despesas do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **EnAPG, ANPAD**. Belo Horizonte, 2014.
- TAFNER, P.; BOTELHO, C. ERBISTI, R. Debates sobre a previdência: as convergências. In: **Reforma da previdência: a visita da velha senhora**. Editora Gestão Pública: Brasília, 2015.
- TÁMEZ, C. A. S.; JUNIOR, J. J. M. **Finanças Públicas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- TANAKA, Eduardo. **Direito previdenciário**. São Paulo: Editora Método, 2016.

TEIXEIRA, C. F.; SOUZA, L. E. P. F. de; PAIM, J. S. Sistema Único de Saúde (SUS): a difícil construção de um sistema universal na sociedade brasileira. In: Paim JS, Almeida-Filho N, organizadores. **Saúde coletiva: teoria e prática**. 1a ed. Rio de Janeiro: Medbook; p. 121-138. 2014.

TESOURO NACIONAL. Relatório Anual da Dívida Pública. **Ministério da Fazenda do Brasil**. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/relatorio-anual-da-divida>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Plano Anual de Financiamento. **Ministério da Fazenda do Brasil**. Disponível em: < <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Relatório de Execução Orçamentária. **Ministério da Fazenda do Brasil**. Disponível em: < <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/relatorio-resumido-de-execucao-orcamentaria>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

THOMAS, J. R.; NELSON, J. K.. **Research methods in physical activity**. 3.ed. Champaign : Human Kinetics, 1996.

VALENTE, G. **O GLOBO, 2017**. Previdência gasta R\$ 56 bilhões por ano com fraudes e erros, estima TCU. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/previdencia-gasta-56-bilhoes-por-ano-com-fraudes-erros-estima-tcu-21725551>>. Acesso em: 06 de set. 2017.

VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. IUPERJ, Universidade Candido Mendes-UCAM. Editora Revan, 2011.

VIANNA, S. M. A seguridade social, o sistema único de saúde e a partilha dos recursos. **Saúde e Sociedade**, Vol. 1, N° 1, São Paulo, 1992.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. de S. e. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Nota Técnica, n° 28, IPEA**. Brasília, 2016.

WANG, X.; WILLIAMSON, J. B.; CANSOY, M. Developing countries and systemic pension reforms: Reflections on some emerging problems. **International Social Security Review**, Vol. 69. 2016.

YAZBEK, M.C. Políticas Sociais e Assistenciais: Estratégias Contraditórias de Gestão Estatal da Pobreza das Classes Subalternas. In: **Classes subalternas e assistência social**. Cortez Editora, oitava edição. 2015.

ZANIRATO, S. H. **O Descanso do Guerreiro**. Editora da Universidade Estadual de Maringá, 2003.

## CONCLUSÃO GERAL

Este trabalho procurou discutir aspectos políticos, legais e econômicos vislumbrados no âmbito do financiamento da seguridade social no Brasil, como forma de analisar os resultados financeiros securitários, sendo esses alvos de inúmeros estudos divergentes na contemporaneidade.

Contribui-se com a literatura ao se preencher uma lacuna sobre os entendimentos em relação ao financiamento das políticas de seguridade social, antes quase que exclusivamente ligados aos estudos legislativos. Foi estudado o custeio securitário desde a primeira política de previdência social, na Lei Eloy Chaves em 1923, até as colocações atuais, a exemplo do efeito do Novo Regime Fiscal na seguridade social. Nesse ensejo, observou-se que aquela primeira tentativa de se criar um sistema de seguro social no Brasil foi evoluindo com o passar das décadas, destaque para a LOPS (1960), até a construção de uma ampla política de proteção social no CF/88, com a sugestão de um Estado de bem-estar social e sua diversificada estrutura de financiamento. Todavia, notou-se também, a datar dos anos 90, o estabelecimento de políticas fiscais que culminaram na retirada de recursos do OSS, estando essas alinhados aos ideais neoliberais, não se aplicando, assim, o ideal social como proposto na CF/88.

Diante do exposto, foi resultado do presente trabalho a disposição dos montantes que são ‘perdidos’ pela seguridade social anualmente, principalmente diante da DRU e das desonerações tributárias. Foram elaborados cenários que demonstraram o quanto as atuações fiscais do Estado dificultam as ações de proteção social. Além disso, com o esvaziamento dos cofres securitários, tem-se a oportunidade de se realizar reformas que retirem direitos sociais dos cidadãos em prol de um equilíbrio fiscal que beneficia, em grande medida, os poupados do mercado financeiro interno.

Foi demonstrado que sob a ótica constitucional a seguridade social brasileira apresenta sustentabilidade financeira, embora os contextos econômicos negativos, a evolução demográfica e a ineficiência no mercado de trabalho afetem tal equilíbrio em alguns períodos. Ademais, no âmbito da previdência social, visualizou-se a necessidade do entendimento dessa política como pertencente ao OSS, visando sua manutenção futura, e a prática do custeio tríplice, como foi determinado pela CF/88.

Pela análise das alterações legislativas, financeiras e políticas, verifica-se uma preocupante falta de unidade em prol do desenvolvimento social, uma vez que são criados

mecanismos que incentivam a fuga do Estado de bem-estar social, sendo a prioridade dos governos atuais o incentivo ao equilíbrio fiscal, ao mercado financeiro e a expansão dos serviços privados no âmbito da saúde e, principalmente, da previdência social, resultados da falta de empenho estatal no âmbito da seguridade social. Além disso, o esvaziamento dos cofres da seguridade social corrobora para o discurso de que as políticas sociais são as principais causadoras dos problemas fiscais do Estado, enquanto outras situações graves não são observadas, como os exorbitantes gastos com juros e os privilégios previdenciários e em benefícios a pequenos grupos de políticos e agentes públicos.

## REFERÊNCIAS GERAIS:

ALMEIDA-FILHO, N. de; PAIM, J. S.; VIEIRA-DA-SILVA, L. M. Saúde Coletiva: futuros possíveis. In: In: Paim JS, Almeida-Filho N, organizadores. **Saúde coletiva: teoria e prática**. 1a ed. Rio de Janeiro: Medbook; 2014. p. 669-686.

AFONSO, L. E. Progressividade e Aspectos Distributivos na Previdência Social: Uma Análise com o Emprego dos Microdados dos Registros Administrativos do RGPS. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro v.70n.1/p.3–30 Jan-Mar, 2016.

AMORIM, M. C. S.; MORGADO, F. Impacto da nova Desvinculação de Receitas da União para o Sistema Único de Saúde. **Revista da Faculdade de Ciências Médicas de Sorocaba**, PUC-SP. Editorial, 2017.

ASSUNÇÃO, M. C. Incentivos fiscais em tempos de crise: impactos econômicos e reflexos financeiros. **Revista da PGFN**, v.1, n. 1, p. 99-121, 2011.

BOSCHETTI, I. Implicações da Reforma da Previdência na Seguridade Social no Brasileira. **Psicologia & Sociedade**; 15 (1): 57-96; jan./jun.2003.

\_\_\_\_\_. Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil. Brasília: **Letras Livres: Editora UnB**, 2006.

\_\_\_\_\_. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. In: **CFESS. ABEPSS. (Org.)**. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CEAD : Ed. UnB, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 194. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 195. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 19 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 196. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 201. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 203. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal 1988**, Artigo 205. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acessado em: 13 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 99.350, de 27 de junho de 1990.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99350.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99350.htm)>. Acessado em: 26 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Seguridade Social**, 8.212 de 24 de julho de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8212cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm)>. Acessado em: 19 out 2017.

\_\_\_\_\_. **Financiamento público de saúde** / Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde. – Brasília: Ministério da Saúde, 2013.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional Nº 86, de 17 de março de 2015.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc86.htm#art1)>. Acesso em: 18 mai. 2017.

BURKHAUSER, R. *et al.* Social Security research at the Michigan retirement research center. **Social Security Bulletin** - Vol.69 – No. 4. 2009.

BUSQUETS, J. M. Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay. (2003-2010). **Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política**, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre de 2012.

Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE); Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP). **Previdência: reformar para excluir?** Contribuição técnica ao debate sobre a reforma da previdência social brasileira – Brasília: DIEESE/ANFIP; 2017.

ESPING- ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. In: **The three worlds of welfare capitalism**. Princeton, Princeton university press, 1990.

FAGNANI, E. O fim do breve ciclo da cidadania social no Brasil (1988-2015). Texto para discussão. **Unicamp. IE**, Campinas, n.308, jun. 2017.

FELDSTEIN, M. Structural Reformo of Social Security. **Journal of Economic Perspectives** – volume 19, number 2, pages 33-55. 2005.

FLEURY, S. **A seguridade social inconclusa.** Disponível em: <<http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Seguridade.pdf>>. Acesso maio/2017.

GENTIL, D. L. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005.** Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

\_\_\_\_\_. A previdência social ‘paga o preço’ do ajuste fiscal e da expansão do poder financeiro. **Revista da ABET**, v. 16, n. 1, Setembro/Outubro de 2017.

GENTIL, D. L.; MARINGONI, G. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. In: **20 anos da Constituição Cidadã: Avanços e desafios da seguridade social.** ANFIP, Brasília: 2008.

GIAMBIAGI, F. **Reforma da previdência: o encontro marcado.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. Elsevier Editora, 5<sup>o</sup> edição, 2016.
- GIFFIN, K. M. Financeirização do Estado, erosão da democracia e empobrecimento da cidadania: tendências globais? **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6):1491-1504, 2007.
- HEMERIJCK, A. A Revolução silenciosa do paradigma de investimento social na União Europeia. In: **Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências**. Editora Hucitec, p. 25-60, 2017.
- HOBBSAWM, E. J. Rumo ao abismo econômico. In: **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- IBRAHIM, F. Z. **Curso de Direito Previdenciário**. 21<sup>o</sup> ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.
- KRITZER, B. E. Social Security Reform in Central and Eastern Europe: Variations on a Latin American Theme. **Social Security Bulletin**, Vol. 64, n. 4, 2002.
- LANZARA, A. P. Estado, trabalho e seguridade social no Brasil: legados, transformações e desafios. **Rev. Serv. Público**, Brasília, 31-54 jan/mar. 2016.
- LELIS, D. A. S. de.; COSTA, L. V. Julgamento Moral, Economia e Políticas Públicas. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 18 n. 114, Fev./Maio 2015.
- MACIEL, P. J. Finanças públicas no Brasil: uma abordagem orientada para políticas públicas. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 47(5):1213-241, set./out. 2013.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1967.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Reforma da previdência em discussão: expectativas e possibilidade diante da janela de oportunidades demográficas**. UnB, 2010.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S. Understanding the Brazilian social policy model: Myths, milestones and Dynamic Social Security. **International Social Security Review**, Vol. 67, Número 3. 2014.
- MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. Textos para discussão. **IPEA**, Brasília, 2001.
- MENDONÇA, G. F. Brasil: la Constitución de 1988 y las reformas a los sistemas de pensiones. **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, Núm. 19, julio-diciembre de 2014.
- ORAIR, R. O.; AGUILAR, D. L. F. de. Desonerações em alta com rigidez na carga tributária: o que explica o paradoxo do decênio 2005-2014? **Economia Aplicada**, v.20, n.1. 2016.
- PAIVA, A. B. de; MESQUITA, A. C. S; JACCOUD, L.; PASSOS, L. O Novo Regime Fiscal e suas implicações a política de Assistência Social no Brasil. Nota Técnica, n<sup>o</sup> 27, **IPEA**. Brasília, 2016.

POLIVKA, L.; LUO, B. The Neoliberal Political Economy and Erosion of Retirement Security. **The Gerontologist (Oxford)** v. 55, n°2 , Oxford, 2015.

RANGEL, L. A.; SABOIA, J. O regime de previdência dos servidores públicos: implicações distributivas com base na instituição de um teto nos valores dos benefícios e da criação da FUNPRESP. **Nova Economia**, Belo Horizonte. 2015.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL (RFB). Demonstrativo dos Gastos Tributários **Ministério da Fazenda do Brasil**, 2017. Disponível em: < <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal>>. Acesso em: 25 nov. 2017.

RESENDE, F. A. **Finanças Públicas**. 2ª edição – São Paulo: Atlas, 2001.

SALVADOR, E. Fundo Público e financiamento das Políticas Sociais no Brasil. **Sev. Soc. Rev.**, Londrina, v. 14, n.2, 2012.

\_\_\_\_\_. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SASS, S. A. Will social security keep fewer of tomorrow's elderly out of poverty? **Center for Retirement Research** at Boston College, Number 15-19, 2015.

SILVA, P. A. O modelo de Welfare da Europa do Sul: Reflexões sobre a utilidade do conceito. **Sociologia, problemas e práticas**, n.º 38, 2002.

SILVA, L. L.; COSTA, T. de M. T. da.; SILVA, E. A. A Política do “WelfareState” no Contexto Previdenciário Brasileiro. **EnANPAD**, Rio de Janeiro, 2014.

SEIBEL, E. J. O declínio do welfare state e a emergência do estado prisional Tempos de um novo puritanismo? **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005.

SERAU JÚNIOR, M. A. **Economia e Seguridade Social: Análise Econômica do Direito – Seguridade Social**. Curitiba: Juruá, 2012.

TAFNER, P.; BOTELHO, C. ERBISTI, R. Debates sobre a previdência: as convergências. In: **Reforma da previdência: a visita da velha senhora**. Editora Gestão Pública: Brasília, 2015.

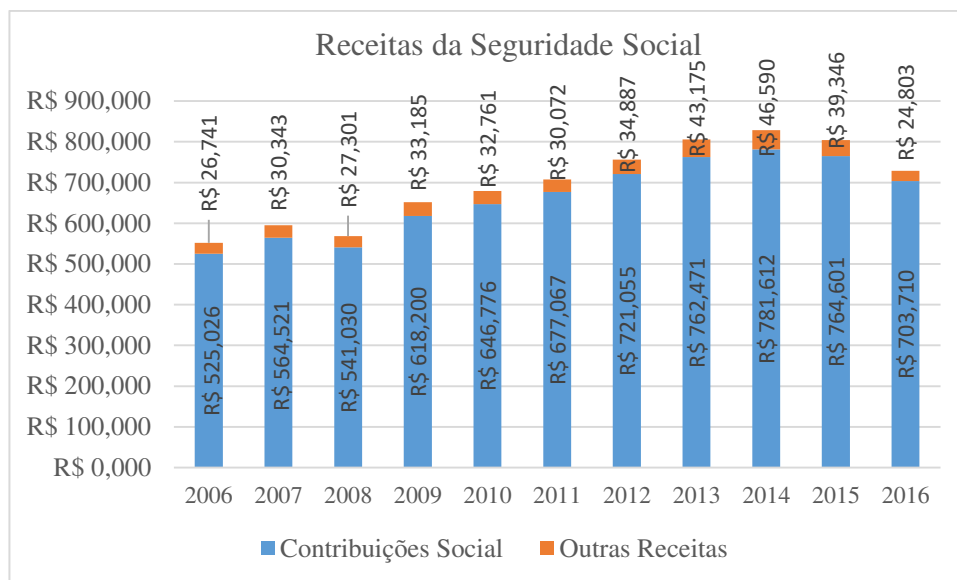
VIANNA, M. L. T. W. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas**. IUPERJ, Universidade Candido Mendes-UCAM. Editora Revan, 2011.

VIEIRA, F. S.; BENEVIDES, R. P. de S. e. Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **Nota Técnica, n° 28, IPEA**. Brasília, 2016.

WANG, X.; WILLIAMSON, J. B.; CANSOY, M. Developing countries and systemic pension reforms: Reflections on some emerging problems. **International Social Security Review**, Vol. 69. 2016.

YAZBEK, M.C. Políticas Sociais e Assistenciais: Estratégias Contraditórias de Gestão Estatal da Pobreza das Classes Subalternas. In: **Classes subalternas e assistência social**. Cortez Editora, oitava edição. 2015.

**APÊNDICE A – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS TOTAIS DA SEGURIDADE SOCIAL POR ORIGEM (CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS E OUTRAS RECEITAS).**



Fonte: Dados da pesquisa com consulta ao Orçamento Federal (LOAs e PLOAs); Valores atualizados pelo IPCA-IBGE, em Bilhões de Reais.

## APÊNDICE B – OUTRAS DESPESAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Ano	Assistência Hospitalar e Atenção Básica	Educação e Despesa Nacional	Outras despesas "estranhas"	Total
<b>2006</b>	1,40	4,88	-	6,27
<b>2007</b>	1,39	5,30	0,56	7,25
<b>2008</b>	1,44	5,65	2,27	9,37
<b>2009</b>	1,43	8,60	4,38	14,42
<b>2010</b>	1,54	9,36	3,24	14,14
<b>2011</b>	1,52	11,24	3,11	15,87
<b>2012</b>	1,65	12,88	4,83	19,36
<b>2013</b>	1,94	13,33	5,36	20,63
<b>2014</b>	2,13	13,57	5,00	20,70
<b>2015</b>	2,18	14,22	3,88	20,28
<b>2016</b>	2,08	14,71	1,56	18,36

Fonte: Dados da Pesquisa, com base em Orçamento Federal (LOAs e PLOAs), de 2006 a 2011 quadro 8A e de 2012 a 2016 quadro 6A. Valores atualizados pelo IPCA-IBGE para 2016, em bilhões de reais.

**APÊNDICE C – PERCENTUAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA  
APLICADA NA SAÚDE PÚBLICA (EFEITO DA EC N° 86/2015)**

<b>Ano</b>	<b>RCL</b>	<b>Despesas com saúde</b>	<b>RCL/Despesas com saúde (%)</b>
2006	R\$ 617,92	R\$ 73,11	0,118
2007	R\$ 681,02	R\$ 80,43	0,118
2008	R\$ 709,48	R\$ 80,29	0,113
2009	R\$ 694,45	R\$ 86,83	0,125
2010	R\$ 751,65	R\$ 92,65	0,123
2011	R\$ 830,14	R\$ 100,64	0,121
2012	R\$ 824,28	R\$ 114,14	0,138
2013	R\$ 828,79	R\$ 116,59	0,141
2014	R\$ 760,59	R\$ 116,22	0,153
2015	R\$ 723,76	R\$ 121,02	0,167
2016	R\$ 709,93	R\$ 109,87	0,155

Fonte: Dados da Pesquisa, com base em Orçamento Federal (LOA, PLOA), de 2006 a 2011 quadro 8A e de 2012 a 2016 quadro 6A; Relatórios de Execução Orçamentária. Valores atualizados pelo IPCA-IBGE para 2016, em bilhões de reais.

**APÊNDICE D – DESONERAÇÕES NA SEGURIDADE SOCIAL POR TRIBUTO  
OU ATIVIDADE**

<b>Ano</b>	<b>Des. Prev. Simples Nac.</b>	<b>Des. Prev. Exp. Agric.</b>	<b>Des. Prev. Ent. Filantrópica</b>	<b>Des. Prev. Folha Pagto.</b>	<b>Des. COFINS</b>	<b>Des. PIS/PASEP</b>	<b>Des. CSLL</b>
<b>2006</b>	R\$ 11,311	R\$ 3,400	R\$ 7,031	-	R\$ 33,822	R\$ 6,878	R\$ 6,421
<b>2007</b>	R\$ 12,118	R\$ 3,920	R\$ 7,767	-	R\$ 37,300	R\$ 7,546	R\$ 7,360
<b>2008</b>	R\$ 13,187	R\$ 4,268	R\$ 8,250	-	R\$ 41,605	R\$ 8,314	R\$ 7,010
<b>2009</b>	R\$ 13,857	R\$ 4,062	R\$ 9,060	-	R\$ 43,890	R\$ 8,574	R\$ 7,829
<b>2010</b>	R\$ 13,244	R\$ 4,037	R\$ 9,574	-	R\$ 46,960	R\$ 9,128	R\$ 9,225
<b>2011</b>	R\$ 13,731	R\$ 4,635	R\$ 10,025	-	R\$ 49,226	R\$ 9,613	R\$ 9,430
<b>2012</b>	R\$ 19,296	R\$ 5,187	R\$ 10,821	R\$ 4,831	R\$ 58,111	R\$ 11,404	R\$ 10,937
<b>2013</b>	R\$ 23,075	R\$ 5,664	R\$ 11,015	R\$ 15,518	R\$ 69,183	R\$ 13,731	R\$ 11,428
<b>2014</b>	R\$ 23,159	R\$ 5,499	R\$ 12,363	R\$ 26,208	R\$ 71,643	R\$ 14,238	R\$ 11,685
<b>2015</b>	R\$ 24,139	R\$ 6,375	R\$ 11,987	R\$ 27,041	R\$ 67,996	R\$ 13,634	R\$ 11,275
<b>2016</b>	R\$ 23,495	R\$ 6,040	R\$ 11,562	R\$ 14,621	R\$ 62,576	R\$ 12,500	R\$ 10,977

Fonte: Dados da pesquisa com consulta a Receita Federal do Brasil (2016);  
Valores atualizados pelo IPCA-IBGE.