



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 342

Fontes de Financiamento da Seguridade Social Brasileira

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira

Kaizô Iwakami Beltrão

Bernardo Junqueira Lustosa

Maria Tereza Marsillac Pasinato

JULHO DE 1994

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada à Secretaria de
Planejamento, Orçamento e Coordenação.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 150 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

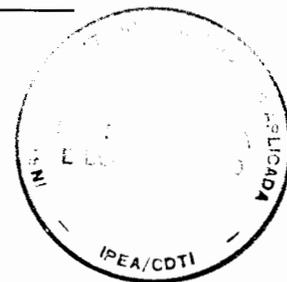
Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar
CEP 20.020-010

SUMÁRIO



1 - INTRODUÇÃO

2 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1 - Evolução Histórica no Brasil

2.2 - Evolução Histórica e Formas de Custeio em Outros Países

3 - DIAGNÓSTICO

3.1 - Referencial Conceitual Básico

3.2 - Requisitos Básicos

3.3 - Aspectos de Equidade

3.4 - Evasão

4 - ESTIMATIVAS DE RECEITA FUTURA POR FONTES

5 - REPENSANDO O CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

BIBLIOGRAFIA

**FONTES DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE
SOCIAL BRASILEIRA**

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira *

Kaizô Iwakami Beltrão **

Bernardo Junqueira Lustosa ***

Maria Tereza Marsillac Pasinato ***

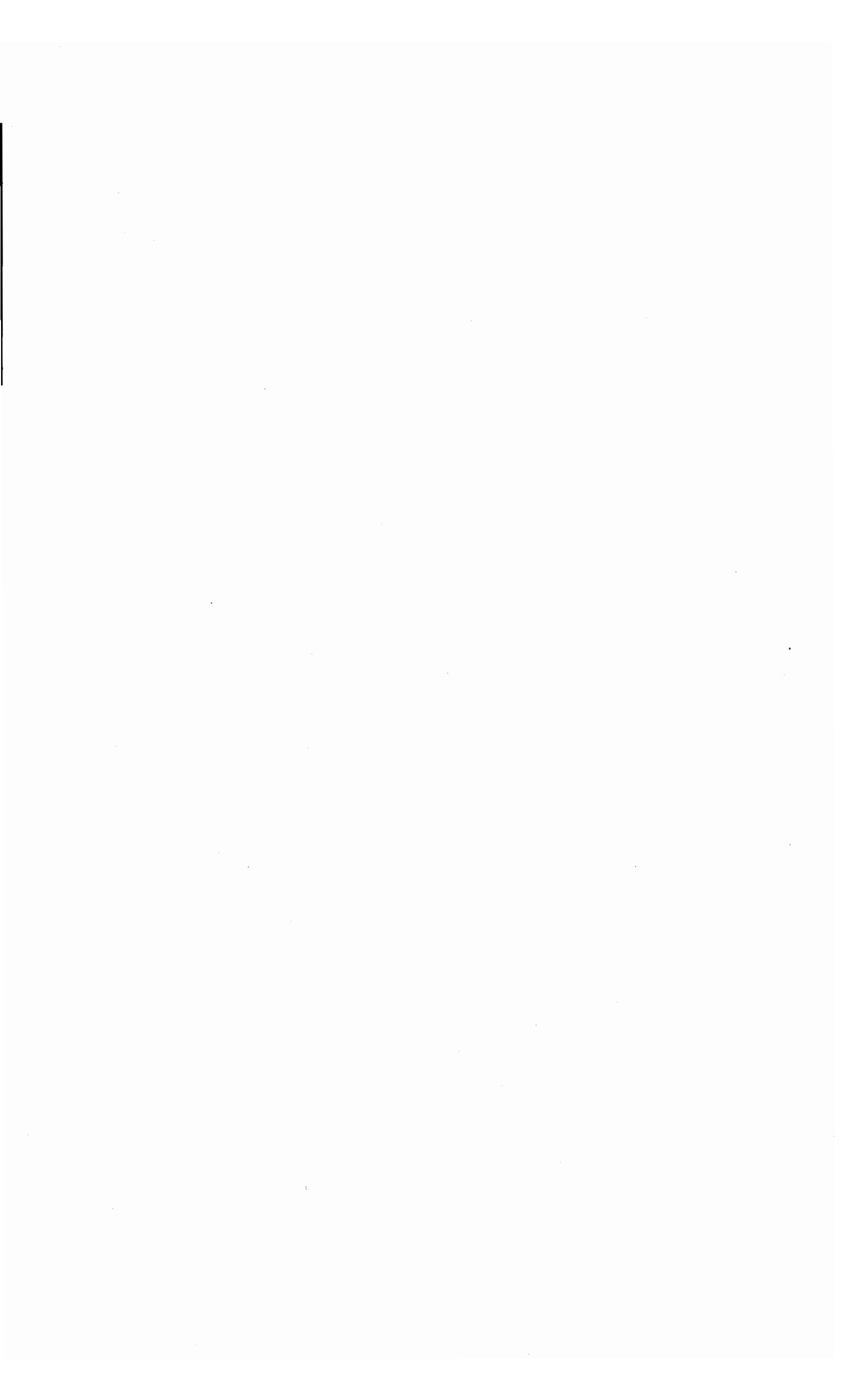
* IPEA / RJ.

** ENCE / IBGE.

*** Bolsista ANPEC.

SINOPSE

Este trabalho enfoca os problemas atuais do sistema de custeio da seguridade social brasileira mostrando que a solução a seus problemas de desequilíbrio econômico-financeiro não se restringe a um simples aumento da arrecadação. Uma apreciação da evolução histórica no Brasil e em outros países, a discussão sobre o uso de diversas bases de financiamento e comentários sobre os princípios gerais de tributação tecem um panorama crítico ao atual sistema de financiamento da seguridade. Avalia-se, ainda, como se tem comportado a arrecadação nas principais fontes de financiamento (folha de salários, faturamento e lucro das empresas) e do grau de evasão próprio de cada uma. Projeções das receitas e despesas do sistema a longo prazo, mantidas as regras atuais, mostram necessidades de financiamento crescentes como percentual do PIB. Repensar o financiamento da seguridade é, assim, repensar o modelo da seguridade em si própria.



1 - INTRODUÇÃO

A magnitude dos recursos financeiros movimentados pela seguridade social no Brasil torna o seu financiamento crucial dentro do contexto do equilíbrio das contas públicas. Como pode ser observado na Tabela 1, o orçamento da seguridade social na virada desta década tem se apresentado basicamente da mesma magnitude que o orçamento fiscal da União, modificando uma relação que no passado foi de aproximadamente 2/3 entre os dispêndios da seguridade e do orçamento. Comparado ao orçamento agregado de estados e municípios, constata-se que o orçamento da seguridade é ainda também da mesma ordem de grandeza.

Tabela 1

CARGA TRIBUTÁRIA GLOBAL - 1989/91 (Em % do PIB)				
Nível de Governo	1989	1990	1991	1992
União	14,80	18,87	15,43	16,50
Orçamento fiscal	7,42	9,28	6,96	9,16
Seguridade ¹	7,38	9,59	8,47	7,34
Estados	6,54	8,33	7,34	7,38
Municípios	0,60	0,95	1,08	1,20
TOTAL	21,94	28,15	23,85	25,08

Fontes: IBGE (Contas Nacionais), MEFP/DRF e Confaz.
Elaboração IPEA.

Obs.:¹Inclui o Finsocial e a Contribuição sobre o Lucro.

Além de tratar-se de expressivo volume de recursos -- de efeitos macroeconômicos indiscutíveis -- o financiamento da seguridade social brasileira tem sido marcado por uma sucessão de crises. Um esforço para entender a razão de uma tal situação leva, inexoravelmente, a se questionar alguns aspectos básicos do financiamento do sistema.

É muito comum ouvir dizer que na raiz dos problemas de equilíbrio do sistema estejam as tão propaladas evasões, pelo lado das receitas e, fraudes, pelo lado das despesas. Certo, isso conta. Mas será que nessas mesmas raízes não estarão alojadas outras questões de tanta ou maior importância? Serão as fontes de financiamento atualmente utilizadas, adequadas aos programas que se quer financiar? Terão elas um comportamento anticíclico? Será que a seguridade

social, que abriga três programas de naturezas diferentes, deve ser custeada por recursos de um único orçamento? Não estará o problema central do custeio na própria estrutura atual do sistema que, sem dúvida alguma, foi distorcida por imposição dos governos autoritários e por conquistas das classes sociais politicamente mais influentes?

Assim sendo, examinar as fontes de financiamento da seguridade é tarefa que envolve inúmeras discussões de caráter técnico, doutrinário e ideológico que, neste trabalho, começa pela apresentação de um perfil da evolução histórica do custeio da seguridade social no Brasil e no mundo. A seguir, efetua-se um diagnóstico do atual esquema de financiamento sob a ótica da viabilidade econômico-financeira bem como da equidade. A terceira seção fornece estimativas do comportamento futuro de cada uma das fontes (folha de salários, faturamento e lucro) para vários cenários macroeconômicos futuros. Finalmente, a seção final contém algumas sugestões no que se refere ao custeio de cada um dos programas que constituem a seguridade (Seguro Social, Saúde e Assistência Social).

O custeio dos programas de seguro desemprego, FGTS e PIS/PASEP, que, em uma análise mais ampla da seguridade, deveriam ser necessariamente incluídos, foram deixados à margem por serem administrados de forma específica por outros órgãos que não o Ministério da Previdência Social, por limitações de dados e devido à premência de tempo.

2 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA

2.1 - Evolução Histórica no Brasil

O marco inicial que institucionalizou a seguridade social no Brasil foi a Lei Eloi Chaves que, em janeiro de 1923, criou as primeiras caixas, inicialmente junto às empresas ferroviárias. Por esta lei, o esquema de financiamento era tripartite: os empregados contribuía com um percentual sobre seus vencimentos (inicialmente 3%), o empregador com um percentual da renda bruta anual da empresa (1%), não podendo nunca o volume total de sua contribuição ser menor do que o dos empregados. O Estado contribuía com recursos provenientes de uma taxa adicional sobre os serviços prestados pelas empresas a que as caixas pertenciam.

Além de aposentadorias e pensões, a referida lei previa também a prestação de serviços médicos aos filiados às caixas, sem contudo, fixar quanto dos recursos obtidos poderiam ser destinados a esse fim (esses seriam fixados em 8% em 1931). As caixas eram administradas

por colegiados compostos por números iguais de representantes dos empregados e dos empregadores que operavam os fundos em regime de capitalização. O Estado não participava da gestão das caixas. Essa foi a época em que a vinculação dos segurados era por empresa.

Com a criação do Ministério do Trabalho Indústria e Comércio, em 1930, a legislação esparsa sobre as caixas existentes foi revista e regulamentada, havendo com isso um rápido desenvolvimento no processo de criação de novas caixas, atingindo-se, em 1932, a 140 caixas em funcionamento.

A etapa seguinte, ainda na década de 30, foi a da criação dos IAP -- Institutos de Aposentadorias e Pensões. Ao invés de serem organizados por empresas, os IAP abrangiam toda uma categoria profissional ou um conjunto de profissões correlatas em torno de unidades previdenciárias de âmbito nacional, o que redundou em substancial ampliação de cobertura.

Foram criados, dentre outros, os institutos para marítimos (IAPM), para comerciários (IAPC), para bancários (IAPB) e para industriários (IAPI). Assim o sistema de caixas foi gradativamente incorporado aos respectivos institutos, sendo finalmente extinto, em 1954, quando se operou a aglutinação das últimas 23 caixas existentes em uma única denominada (mesmo que impropriamente) Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos, que mais tarde foi renomeado como instituto, sob a sigla IAPFESP.

Além da vinculação dos filiados passar a ser por categoria profissional, e não mais por empresa, o Estado passou a ser o gestor dos institutos. O regime financeiro de capitalização foi, todavia, mantido. Esses institutos, mesmo sendo geridos pelo Estado, não apresentavam homogeneidade no que diz respeito aos benefícios e um plano comum de administração e custeio.

O Quadro 1 dá uma idéia da variabilidade dos esquemas de financiamento entre os diversos institutos, bem como sua evolução no tempo.

Em 1960, após longa e penosa tramitação, foi aprovada a Lei Orgânica da Previdência Social (Lei nº 3807 de 26 de agosto de 1960) que, embora não tenha introduzido radicais alterações, consolidou as normas esparsas existentes nos diferentes institutos dando-lhes uma organização institucional mais segura bem como uma certa uniformidade no que se refere ao custeio.

Embora grande parte dos dados estatísticos se tenha perdido, o fato é que a situação econômico-financeira dos institutos apresentava uma enorme variação: alguns, como, por exemplo o IAPC, apresentavam situação financeira equilibrada ou mesmo superavitária. Outros, como o IAPI e o IAPFESP apresentavam déficits crescentes.

Por outro lado, a União acumulava elevadas dívidas junto aos Institutos, fruto da sistemática falta de cumprimento dos repasses de recursos previstos em lei (vide Tabela 2). Como se pode constatar, à época de sua extinção, a dívida consolidada chegava a NCr\$ 400,9 milhões o que, ao câmbio da época, equivalia a US\$ 105,5 milhões ou 0,4% do PIB.

Tabela 2

DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO
Saldos em Balanço dos Ex-institutos
Em 31.12.68

IAPB	NCr\$ 72.754.356,43
IAPC	NCr\$ 97.288.647,41
IAPI	NCr\$ 212.160.459,74
IAPM	NCr\$ 14.804.351,61
IAPFESP	NCr\$ 904,53
IAPETC	NCr\$ 3.727.573,12
SUSERPS	NCr\$ 127.608,25
	=====
	NCr\$ 400.863.901,09
	=====

Fontes: Secretaria de Contabilidade e Auditoria do Iapas.

Em nome de coibir a crescente diversificação na qualidade dos serviços ofertados -- que muito variavam entre institutos -- criou-se, em 21 de novembro de 1966, o INPS que passou a funcionar no ano seguinte.

A nova instituição unificou o custeio, utilizando, inclusive, os superávits e reservas existentes em alguns institutos para cobrirão déficit de outros. Quanto ao regime financeiro, adotou-se, a partir de então, o regime de repartição, com contribuições do empregado, empregador e da União. Finalmente, em termos político-administrativos, o governo passa a assumirão total controle, alijando totalmente as representações de empregados e de empregadores da gerência do sistema.

Quadro 1 - Alíquotas e Salário Máximo de Contribuição

Instituto	ANOS (alíquotas %)						
	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990
TRANSP. CARGAS Empregado Empresa	3	3	5,6	7,5	8	8,5/10	18/10
	3	4	15,5	6,5	17,8	15,3	17,45
				14,8	15,8		20,0
MARÍTIMOS Empregado Empresa	3	4,5	5	6,5	8	8,5/10	18/10
	3	4,5	5	6,5	7,8	15,3	17,45
				13,1	15,8		20,0
				14,5			
INDUSTRIÁRIOS Empregado Empresa	3	3	5	6,0	8	8,5/10	18/10
	3	4	5,5	6,5	7,8	15,3	17,45
				13,1	15,8		20,0
				14,5			
FERROVIÁRIOS Empregado Empresa	3	4	5,5	7,5	8	8,5/10	18/10
	3	4	5,5	7,5	8	15,3	17,45
				13,1	15,8		20,0
				14,5			
COMERCIÁRIOS Empregado Empresa	3	4	5	6	8	8,5/10	18/10
	3	4	5,5	6,5	7,8	15,3	17,45
				13,1	15,8		20,0
				14,5			
BANCÁRIOS Empregado Empresa	4/7	5/8	6/8	6/8	8	8,5/10	18/10
	9	5/8	6/8	8,5	8	15,3	17,45
				13,1	15,8		20,0
				14,5			
Salário Máximo de Contribuição (em Sal. Mínimos)							
SAL. MÁX CONTR Empregado Empresa	3	3	5	10	20	ilimitado	
	3	3	5	10	20	ilimitado	

Notas

- As alíquotas não incluem: (1) contribuições ao SESI, SENAI, SESC, SENAC e BNH; (2) alíquotas do seguro de acidentes de trabalho (antes da Lei 5316 de 14/09/67 o seguro de acidente de trabalho não era integrado à Seguridade Social)
- O sinal "/" (barra) denota existência de mais de uma alíquota de acordo com a faixa de salário de contribuição variando do menor ao maior teto indicados à esquerda e à direita da barra respectivamente
- Alíquotas em vigor durante períodos muito curtos não foram representadas
- Por simificação, usou-se sempre expressor o salário máximo de contribuições em termos de salário mínimo embora tenha havido desvinculação durante alguns períodos. Nestes (1976/81 e 1987/91) o valor máximo de contribuição foi gradativamente reduzido a valores inferiores a 20 e 10 salários mínimos.

A década de 70 marca uma acentuada expansão da cobertura. Em 1971 foi criado o Prorural -- Programa de Assistência ao Trabalhador Rural -- executado pelo Funrural, órgão especificamente voltado para conceder benefícios e assistência médica à população rural. No ano seguinte foram incluídos os empregados domésticos, em 1973, os jogadores profissionais de futebol e em 1974, os trabalhadores temporários nas empresas. Também neste último ano, os maiores de 70 anos e os inválidos que não possuíam cobertura previdenciária passam a ser elegíveis, independentemente de contribuição, a uma renda mensal vitalícia.

Através da Lei n° 5.890 de 08.06.73 o teto de contribuições foi elevado de 10 para 20 salários mínimos, propiciando, a curto prazo, um substancial acréscimo de receita.¹

Em 1978 cria-se o Sinpas -- Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social --, composto pelo INPS -- Instituto Nacional de Previdência Social --, pelo Inamps -- Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social --, pelo Iapas -- Instituto de Administração Financeira da Previdência Social --, Funabem -- Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor -- e LBA -- Fundação Legião Brasileira de Assistência. A Dataprev -- Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social -- e a Ceme -- Central de Medicamentos -- integravam ainda o sistema. Cria-se também o FPAS -- Fundo de Previdência e Assistência Social --, para o qual convergem as contribuições previdenciárias, bem como os repasses da União.

Dentro do conceito de especialização por funções de cada instituição, e não mais por clientela, cabia ao novo INPS apenas a concessão e manutenção dos benefícios previdenciários² e assistenciais, bem como a reabilitação profissional. Ao Inamps cabia a assistência médica, enquanto o Iapas deveria cuidar da administração financeira e patrimonial de todo o sistema, inclusive no que se refere à arrecadação de contribuições.

No campo da saúde, inicia-se um processo vigoroso de universalização do atendimento com a extensão aos não-segurados de cuidados médicos em caso de emergência PPA -- Programa de Pronto Ação.

¹É claro, que, ao longo do tempo, ocorrerá também a correspondente elevação das despesas com benefícios.

²Inclusive os benefícios decorrentes do acidente do trabalho.

Grande parte destas ampliações de cobertura, feitas em nome do princípio da universalização, foi realizada sem maiores preocupações com o equilíbrio econômico-financeiro. A idéia dominante na época é que, as altas taxas de crescimento econômico experimentadas pelo país -- o "milagre econômico" -- terminariam por resolver as questões de custeio.

Já em 1979, começa a manifestar-se uma violenta crise do sistema. Como demonstram os Gráficos 1 e 2, o sistema apresenta endividamento crescente, acarretando elevados pagamentos de juros à rede bancária conveniente. Como origens da crise, podem ser claramente identificados:

a) fatores estruturais, refletidos nas altas taxas de crescimento real das despesas com benefícios superiores a 12% ao ano [ver Oliveira, F.E.B. (1982)];

b) fatores conjunturais, particularmente a política salarial de reajustamentos semestrais que reajustava diferencialmente salários e benefícios, dando ganhos reais (acima do INPC -- Índice Nacional de Preços ao Consumidor) às faixas mais baixas; e

c) fatores gerenciais, como evasão na arrecadação e fraudes nos benefícios.

Além disto, como demonstra a Tabela 3, a União continuava a acumular dívidas junto ao sistema. Tendo-se em vista projeções de déficits de grandes proporções, o governo tomou várias medidas no sentido de aumentar a arrecadação e de reduzir despesas.

a) Na área de administração financeira

A principal medida adotada foi a redução do prazo médio de permanência dos recursos arrecadados pela rede bancária de cerca de 30 dias para 8,33 dias, através da renegociação do convênio ocorrido em 1979. A antecipação de recursos assim obtida permitiu uma substancial redução do endividamento bancário do sistema e dos conseqüentes custos financeiros.

b) Na área de arrecadação

Com exceção das duas campanhas de arrecadação -- com anistia parcial da multa automática (1979 e 1981) -- as medidas tomadas nesta área não aparentam ter apresentado resultados significativos sobre o equilíbrio econômico-financeiro do sistema. Inclusive

Tabela 3

DÍVIDA ATIVA DA UNIÃO - 1967/81
(Valores Correntes em Cr\$)

Ano	Saldo devedor
1967	590.364.959,83
1968	900.129.529,40
1969	1.115.289.178,28
1970	1.466.860.512,75
1971	1.830.323.760,17
1972	2.278.905.951,67
1973	2.790.662.915,91
1974	4.225.749.031,92
1975	7.830.519.516,58
1976	14.665.353.296,13
1977	22.004.038.434,46
1978	33.695.343.407,97
1979	56.874.708.459,95
1980	99.195.737.923,15
1981	170.931.457.992,75

Fontes: Secretaria de Contabilidade
e Auditoria do Iapas.

há que se questionar a conveniência destas anistias concedidas em curtos intervalos de tempo, em termos de geração de expectativas de novas anistias no universo de contribuintes de previdência. Em outras palavras, pode-se especular que os contribuintes poderiam ser levados a postergar os recolhimentos à Previdência Social, tendo-se em vista a perspectiva de futuras anistias. Esta hipótese tende a ser tanto mais verdadeira quanto maior for o custo do dinheiro. Assim, tendo-se em vista as taxas reais do mercado, é provável que os contribuintes tenham sido induzidos à utilizar uma parcela dos recursos devidos à Previdência Social como capital de giro.

Neste particular vale lembrar o Projeto de Lei n° 12, objeto da Mensagem n° 58 de 1981 (CN), de 21 de maio de 1981, posteriormente retirado do Congresso pelo Executivo. Este projeto de lei propunha o parcelamento dos débitos consolidados até 30 de abril de 1981 em 60 prestações mensais, "sem quaisquer outros acréscimos ou atualizações posteriores". Em suma, "o preço à vista" de quitar o débito seria muito superior ao preço de quitá-lo em cinco anos, visto que o projeto dispensava a correção monetária das parcelas a serem pagas.

c) Na área da assistência médica

A rigor, não é possível identificar nenhuma medida específica com relevante impacto sobre a situação econômico-financeira do sistema no triênio 1979/81. É certo, no entanto, que o conjunto de decisões adotadas levou a uma modesta contenção do ritmo de expansão das despesas com assistência médica.

d) Na área de custeio

Afora a aprovação do Plano Plurianual de Custeio, já anteriormente referenciado, a primeira iniciativa para a redução do déficit da previdência através de alterações do sistema de custeio foi a edição do Decreto-Lei nº 1961, de 25 de fevereiro de 1981. Este diploma legal ampliou a base de incidência das contribuições sobre a folha de salários recolhidas pelos empregadores em favor do Sesi, Senai, Sesc e Senac, de 10 vezes o maior valor de referência para o valor correspondente ao teto de exigência de contribuições previdenciárias. Incluía, ainda, todas as contribuições recolhidas em favor destas entidades como receitas do FPAS -- Fundo de Previdência e Assistência Social.

As transferências (às entidades) seriam feitas através de critérios fixados por decreto, mediante proposta do MPAS e da SEPLAN, respeitando o limite mínimo correspondente à incidência sobre folha até 10 vezes o maior valor de referência. O diferencial entre estas transferências e o produto total da arrecadação seriam considerados contribuições da União para custeio dos programas e atividades a cargo das entidades integrantes do Sinpas.

Entre outras providências, o decreto-lei estabelecia a Caixa Econômica Federal como banco centralizador dos recursos arrecadados pelo Iapas, permitia a implantação de um novo calendário de recolhimento de contribuições e fixava critérios para reajustamento de preços e serviços contratados e convênios dos órgãos do Sinpas.

Ante os vigorosos protestos das Confederações do Comércio e da Indústria quanto à inclusão das contribuições parafiscais como receita orçamentária do FPAS e sua posterior transferência às entidades como despesa do Iapas, o governo alterou este primeiro instrumento através do Decreto-Lei nº 1.867, de 25 de março de 1981.

Em essência, este último apenas eliminou o trânsito orçamentário do total dos recursos arrecadados em favor das entidades pelo FPAS, estabelecendo transferências

automáticas até o limite de 10 vezes o maior valor de referência.

Os demais dispositivos foram mantidos, inclusive a incorporação ao Fundo, como contribuições da União, do excedente de arrecadação proveniente da ampliação da base de incidência (de 10 MVR para o teto de contribuições).

Na prática, ambos os decretos-lei promoveram, de forma indireta, uma elevação de alíquotas de recolhimento à previdência daqueles empregadores que contribuem para o Sesi, Senai, Sesc ou Senac. Segundo o apurado pelo balanço de 1981, a arrecadação adicional assim obtida naquele exercício elevou-se em aproximadamente Cr\$ 29 milhões. Ao que tudo leva a crer, existe provavelmente distorção significativa nesta apropriação, fruto da imperfeição do próprio processo de recolhimento destes excedentes.³

Diante de outros elementos disponíveis, um valor de cerca de Cr\$ 12 milhões, como originalmente estimado, estaria mais próximo da realidade.

De qualquer forma, vários estudos realizados no âmbito da Secretaria de Planejamento do Iapas durante 1979 e 1980 demonstravam a necessidade de recursos muito mais elevados para a cobertura do déficit projetado para 1981 e anos subseqüentes.

Em outubro de 1981 a União suplementou suas transferências ao FPAS em Cr\$ 50 milhões, reduzindo-se assim a perspectiva do déficit de caixa no mesmo valor.

Durante o período de junho a novembro de 1981 desenvolveram-se vários estudos conjuntos entre o MPAS/Iapas e a SEPLAN/PR, estudos estes que redundaram em um primeiro esboço de projeto de lei, que, entre outras medidas, estabelecia:

- a) reajustamento de benefícios apenas pelo INPC;
- b) redução de 3% do valor, por ano ou fração de diferença entre a idade de 60 anos e a idade na data do requerimento da aposentadoria por tempo de serviço;
- c) redução adicional de 3% a.a., por ano ou fração de diferença entre 35 anos de contribuição e o tempo em

³Um campo já existente da guia de recolhimento foi utilizado. Segundo informações colhidas junto à Dataprev, este campo já era utilizado para outros recolhimentos.

anos completos de contribuição na data do requerimento da aposentadoria por tempo de serviço;

d) limite de idade de 55 anos para aposentadoria por tempo de serviço para aqueles que ingressassem no sistema após a vigência da lei;

e) abono mensal de 20% do valor da aposentadoria para aqueles que continuassem em atividade após 30 anos de serviço, acrescido, de 2% para cada ano em atividade até o limite de 40%;

f) suspensão da aposentadoria por tempo de serviço daqueles que voltassem a trabalhar, sendo esta substituída por um abono nos moldes do item "e";

g) adicional de 2% das alíquotas do empregado e do empregador, com majoração de 1/4 de todas as demais;

h) limitação do pagamento de auxílio-funeral a segurados de remuneração mensal igual ou inferior a cinco vezes o salário mínimo do local de trabalho;

i) custeios independentes para o seguro social, assistência médica e assistência social; e

j) aumento do limite do salário de contribuição para 20 vezes o salário mínimo.

Como se pode constatar, tratava-se de uma proposição de cunho puramente técnico, com o objetivo não só de elevar a receita, mas também de refrear o ritmo de expansão da despesa. Ainda no âmbito do Executivo, a questão foi discutida e analisada, optando o governo em remeter ao Congresso Nacional um projeto de lei basicamente constituído pelos itens (a), (i) e (j) acima referenciados.

Por sua vez, o Congresso Nacional, ao apreciar a proposta, deliberou por emendá-la (Lei nº 6.950, de 04 de novembro de 1981), mantendo o reajustamento dos benefícios de forma seletiva por faixa de valor (10% do INPC, para benefícios menores que três salários mínimos etc.). Em contrapartida, autorizou o Poder Executivo a taxar em um adicional de 20% do preço de comercialização final dos bens considerados supérfluos e estabeleceu uma carência de três meses para a assistência médica, excetuadas urgências e acidentes de trabalho. Foram ainda mantidas as disposições quanto à elevação do teto e quanto aos custeios independentes.

Em novembro de 1981 as projeções de endividamento foram refeitas, sem que ainda se conhecessem os efeitos financeiros decorrentes da taxação de supérfluos,

presumivelmente pequenos. Neste particular, vale lembrar que o próprio conceito de supérfluo indica que, ante uma majoração de preços ou outra qualquer restrição, o consumidor prescinde de seu uso. Em outras palavras, estes produtos tendem a ter alta elasticidade -- preço e alta elasticidade -- renda da demanda, fazendo com que elevações de preço ou reduções de renda sejam correspondidas por reduções mais do que proporcionais do consumo.

Considerando-se a atualização realizada pela Secretaria de Planejamento do Iapás, em novembro de 1981, das projeções para 1981 e 1982, dificilmente poder-se-ia esperar a obtenção de recursos suficientes para a cobertura do déficit através da taxaço de supérfluos.

Observe-se que, ao autorizar a taxaço "sobre o preço da comercialização final dos bens considerados supérfluos" (artigo 1º), o Congresso Nacional teria recriado, na prática, o antigo Imposto sobre Vendas e Consignaçoes.

Delegou ainda o Congresso ao Executivo a definiço de que itens incluir na lista de produtos a serem taxados, deixando ampla margem para interpretaço subjetiva quanto ao conceito de supérfluo.

Após intensos debates no âmbito da imprensa, a matéria foi regulamentada através do Decreto nº 86.805, de 29 de dezembro de 1981, que aumentou as alíquotas de incidência do Imposto sobre Produtos Industrializados.

De qualquer forma, a perspectiva de crescente endividamento da previdência, como uma conta governamental em aberto, traria graves implicaçoes à política antiinflacionária conduzida pelo governo. A título de exercício, foram comparados valores projetados da base monetária (pressupondo uma variaço de 60% em 12 meses) às projeçoes de endividamento do sistema previdenciário, expresso em termos de saldo a descoberto na rede bancária. Segundo ainda as projeçoes da SEPLAN/Iapás, o endividamento evoluiria de 15% em setembro de 1981 até atingir 49% da base monetária em dezembro de 1982. É, no entanto, mais provável, que se o déficit projetado viesse a ocorrer, as pressões sobre a base monetária obrigassem sua expansço muito acima do projetado. Como é óbvio, tal efeito tenderia a reacelerar o processo inflacionário, com inevitáveis reflexos sobre o crescimento das próprias despesas do Sinpas.

Antes da análise das medidas estabelecidas pelos Decretos-Leis 1.910 e 1.911, cabe um breve comentário sobre o chamado "Projeto do PDS". Ao que consta, o citado projeto de lei, teria sido elaborado com a

colaboração de técnicos do MPAS, sendo então encaminhado formalmente pelas lideranças daquele partido ao próprio MPAS.

Em essência, o projeto propunha a geração de recursos adicionais para a Previdência Social através de um "adicional contributivo", sobre a base de incidência do PIS -- Programa de Integração Social --, em caráter seletivo, com alíquota máxima de 1,5%. Para as Pessoas Jurídicas de Direito Público, haveria incidência de um adicional de 1% sobre a folha de vencimentos e salários, igualmente recolhido pelo empregador.

A fixação das alíquotas seletivas seria feita pelos Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Conselho de Desenvolvimento Social, observados os seguintes critérios:

- a) incentivo à utilização intensiva de mão-de-obra;
- b) estímulo à localização em áreas geograficamente estratégicas;
- c) engajamento no esforço de exportação;
- d) incentivo à utilização de insumos não-poluentes e biodegradáveis.

Enquanto não fosse implantado o enquadramento dos contribuintes, a alíquota seria de 1%, assegurada a não-incidência até o limite de faturamento anual equivalente ao valor de 6.000 ORTN.

No campo do seguro social, o anteprojeto propunha a majoração dos benefícios rurais de acidente de trabalho e a alteração da modalidade de cálculo da aposentadoria por invalidez.

Em suma, o anteprojeto preconizava a instituição de "um sistema misto de contribuição previdenciária, isto é, preservando a mecânica atual, incidente sobre a folha salarial e adicionando uma outra que recairá sobre o faturamento".⁴

Ao que tudo indica, a idéia sofreu forte resistência por parte das autoridades da área econômica. Conforme argumentação divulgada pela imprensa, um adicional sobre o faturamento seria quase que integralmente repassado ao preço dos produtos, sendo de qualquer forma pago pelo consumidor final e gerando grandes pressões inflacionárias. Por sua vez, a reaceleração do

⁴Fonte: Justificativa do Anteprojeto, pág.3.

processo inflacionário geraria pressões sobre a despesa do Sinpas, neutralizando os ganhos reais de recursos obtidos.

Na realidade, a questão merece uma análise bastante mais cuidadosa, tendo-se em vista que, em princípio, a tese de repasse automático e integral ao preço do produto não deve ser generalizada para todos os setores da economia.

De qualquer forma, o governo optou por descartar uma incidência adicional sobre o faturamento em favor da instituição de descontos adicionais sobre a folha de salários e sobre a folha de benefícios, através do Decreto-Lei nº 1.910.

É interessante observar que, pela primeira vez foi introduzida a progressividade das alíquotas de contribuição em função da remuneração do segurado. Este novo fato, a despeito da maior complexidade do processo de arrecadação que enseja, proporciona, simultaneamente, uma distribuição mais equânime da carga contributiva. Cabe no entanto ressaltar que, sendo a base de incidência os rendimentos do trabalho, o processo redistributivo ocorre apenas de contribuintes de maior salário para contribuintes/beneficiários de menor remuneração.

É também questionável a conveniência de aplicar alíquotas crescentes a uma classe de contribuintes já "punidos", de certa forma, pela política salarial e pela elevação do teto.

Quanto aos descontos de aposentados e pensionistas, a nova legislação reestabeleceu dispositivos semelhantes aos da Lei nº 5.890, de 8 de junho de 1973.

A alteração do artigo 69, da Lops -- Lei Orgânica da Previdência Social -- (Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960) promovida pela citada Lei nº 5.890 estabelecia que:

"Artigo 69 -- O custeio da previdência social será atendido pelas contribuições: (...)

VI -- dos aposentados, na base de 5% (cinco por cento) do valor dos respectivos benefícios.

VII -- dos que estão em gozo de auxílio-doença, na base de 2% (dois por cento) dos respectivos benefícios.

VIII -- dos pensionistas, na base de 2% (dois por cento) dos respectivos benefícios".

Posteriormente, a Lei nº 6.210, de junho de 1975, extinguiu as contribuições sobre aposentadorias, pensões e auxílios-doença. Por outro lado, a mesma lei limitou o valor das aposentadorias, exceto a aposentadoria por invalidez, a pensão e o auxílio reclusão, à 95% do salário de benefício (Artigos 4º e 5º da Lei nº 6.210). Em outras palavras, suprimiu-se um desconto direto sobre os benefícios em manutenção, por um desconto indireto aplicado sobre a base de cálculo dos novos benefícios a serem concedidos. Conclui-se, portanto, que alguns benefícios concedidos após a vigência da Lei nº 6.210 sofrerão, na prática, com o Decreto-Lei nº 1.910, duplo desconto.

Conforme já foi mencionado anteriormente, em decorrência do mecanismo de reajustamento seletivo preconizado pela política salarial, o valor total dos benefícios em manutenção é acrescido de 8% acima da variação do INPC a cada reajustamento semestral. Sem dúvida, os descontos instituídos neutralizam parcialmente estes acréscimos. Há no entanto que se considerar que, à semelhança dos salários, são justamente os benefícios de mais alto valor, já penalizados pela forma de reajustamento, aqueles sobre os quais incidem os maiores percentuais de descontos.

Na mesma data, qual seja, 29 de dezembro de 1981, o governo baixou o Decreto-Lei nº 1.911 cuja principal medida foi a autorização para a emissão de uma série especial de ORTN -- Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional -- até o valor de Cr\$ 180 milhões, com juros de 5% a.a. e 60% da correção monetária, destinada a cobertura do saldo devedor da previdência junto à rede bancária. O decreto-lei determina que a emissão seja feita em três séries de igual valor, com prazos de resgate de, respectivamente, cinco, seis e sete anos.

Observe-se que, com esta medida, a União quitou integralmente seus débitos para com a Previdência Social até 31/12/81 (aproximadamente Cr\$ 170 bilhões). O volume de recursos repassados foi, no entanto, insuficiente para a cobertura do endividamento junto à rede bancária, fato sem nenhuma explicação aparente, tendo-se em vista que todas as projeções efetuadas apontavam para um valor próximo a Cr\$ 200 bilhões.

Um aspecto que merece uma análise mais profunda é a não-aplicação de correção monetária plena aos títulos repassados à rede bancária em pagamento das dívidas contraídas pela Previdência Social. A um observador desavisado poderia parecer que os bancos estariam assim financiando o setor público -- no caso, representado pelo Sinpas -- a juros negativos. Na verdade, aos níveis de correção monetária da época, a taxa nominal

de rentabilidade destes títulos iguala-se, aproximadamente, à taxa nominal dos empréstimos feitos pelos bancos ao sistema previdenciário. O convênio firmado com a rede bancária estipula que, caso de não cobertura pelo Iapas dos pagamentos de benefícios já efetuados, os saldos devedores serão remunerados segundo a taxa de redesconto do Banco Central, fixada na época em 4,33% ao mês (taxa de juros simples), ou seja, cerca de 51,96% a.a. Se supusermos correção monetária plena em 1982 de 90%, teremos que 60% da mesma equivaleriam a uma taxa de 54%. Assim, sendo a remuneração dos títulos praticamente idêntica à taxa de redesconto de liquidez, os bancos não foram de forma alguma prejudicados, mesmo porque a taxa de redesconto seria o limite máximo do custo de captação destes recursos pela rede bancária junto ao Banco Central.

Ainda sob este aspecto, vale lembrar que as operações com a Previdência Social proporcionaram, e ainda proporcionam, alta lucratividade aos bancos convenientes. Como já ressaltado anteriormente, os serviços de arrecadação e pagamento de benefícios são pagos à razão de 0,20% sobre o montante arrecadado e 0,35% sobre o montante pago. Observe-se que, como os recolhimentos crescem mês a mês -- fruto dos reajustamentos salariais dos contribuintes -- os pagamentos por serviços de arrecadação sofrem "reajustamentos mensais". O reajustamento semestral de benefícios, da mesma forma, reajusta em igual período os montantes pagos à rede bancária a título de remuneração por estes serviços.

É também lícito supor que as tarifas acordadas entre os bancos e o Iapas proporcionem cobertura integral dos custos destes serviços, tendo-se em vista a aceitação voluntária dos primeiros quando da renegociação do convênio. Vale lembrar que, na maioria dos casos, os bancos utilizam a mesma estrutura de arrecadação e pagamento para outros serviços, como, por exemplo, o recolhimento de impostos e taxas federais, municipais e estaduais, diluindo os custos fixos.

Quanto aos "empréstimos" feitos à Previdência Social, o principal aspecto a abordar é a existência de reciprocidade, motivada pelo prazo de retenção dos recursos arrecadados. Os bancos convenientes recolhiam a arrecadação, transferindo-a para a conta do Iapas no Banco do Brasil após uma retenção média de cerca de 8,33 dias (todo o montante arrecadado durante uma semana era repassado na quinta-feira da semana subsequente). Por sua vez, o Iapas, sacava contra sua conta no Banco do Brasil, creditando recursos em cada banco para cobertura dos benefícios por estes pagos aos segurados.

A Tabela 4 demonstra, para o período 1979/81, um comparativo entre as taxas nominais e reais de juros pagos a cada mês pela Previdência Social à rede bancária conveniente. As taxas reais foram computadas considerando-se o saldo médio mensal efetivamente devedor após o encontro das duas contas, ou seja, após descontar do saldo devedor decorrente do pagamento de benefícios o saldo credor da arrecadação retida. Dividindo-se os juros devidos (calculados como o produto da taxa nominal pelo saldo devedor médio mensal na conta de pagamento de benefícios) pelo saldo médio efetivamente devedor, chega-se à taxa real.

Tabela 4

EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE JUROS NOMINAIS E REAIS COBRADAS PELA REDE BANCÁRIA, CONFORME CONVÊNIO COM O IAPAS - 1979/81

Mês	1979		1980		1981	
	Taxa Nominal	Taxa Real	Taxa Nominal	Taxa Real	Taxa Nominal	Taxa Real
janeiro	2,75	6,2631	2,75	(1) 3,1699	4,16	5,9837
fevereiro	2,75	12,0332	2,75	(1) 4,0689	4,16	6,1156
março	2,75	20,7837	2,75	(1) 14,0870	4,16	5,4242
abril	2,75	9,0651	2,75	(1) 11,1436	4,33	6,2833
maio	2,75	9,4713	2,75	(1) 6,7136	4,33	6,2300
junho	2,75	13,2113	2,75	(1) 40,7600	4,33	5,4467
julho	2,75	5,6614	2,75	287,8875	4,33	6,7760
agosto	2,75	5,9656	3,17	(1) 151,9622	4,33	5,4138
setembro	2,75	8,3988	3,17	4,5683	4,33	5,4234
outubro	2,75	9,3552	3,17	9,2678	4,33	5,7230
novembro	2,75	11,6661	3,42	9,0757	4,33	5,3488
dezembro	2,75	4,9401	3,42	4,6987	4,33	5,5078

(1) Taxa efetiva decorrente do somatório das taxas correspondentes: uma, ao saldo credor, no encontro de contas "arrecadação/benefícios"; e outra, ao saldo devedor, na conta de pagamento de benefícios.

Note-se ainda que, para cada banco individualmente a taxa poderá variar consideravelmente em relação à média, dependendo do montante da arrecadação **vis-à-vis** o endividamento. Em outras palavras, a existência de graus variáveis de reciprocidade fazia com que os "empréstimos" contraídos pela Previdência Social tivessem taxas de juros reais variáveis a cada mês e a cada banco. De qualquer forma, menos de um banco que nada arrecadasse, as taxas reais são sempre superiores às taxas nominais de juros.

Por esta mesma razão, foi proposta em 1981 a chamada Conta Única, com o objetivo de reduzir o grau de endividamento do Sistema e conseqüentes custos financeiros. O saldo líquido devedor reduzir-se-ia substancialmente, à medida que a arrecadação e pagamento de benefícios fossem lançados diariamente em uma única conta, segundo o natural mecanismo de débito e crédito em conta corrente. As transferências da rede bancária ao Iapas seriam feitas pelo saldo líquido, após a amortização dos pagamentos dos benefícios. Da mesma forma, os empréstimos seriam feitos à base do efetivo saldo, após descontada a disponibilidade existente na data.

Durante toda a década de 80, prosseguem as iniciativas de equilibrar financeiramente a seguridade social, normalmente via aumentos de receita. Assim é que, em 1982 é criado o Finsocial (a ser analisado mais detalhadamente adiante), constituindo-se em fonte adicional de receita.

O Decreto-Lei nº 1.910, de 29 de dezembro de 1981, aumentou as alíquotas de contribuições. Para os empregados das empresas urbanas a alíquota única de 8% foi substituída por três alíquotas progressivas 8,5%, 8,75%, 9%, 9,5% e 10%, aplicadas não cumulativamente sobre seu salário de contribuição, até faixas 3, 5, 10, 15 e 20 salários mínimos, ou seja, o segurado teve sua contribuição aumentada em mais 6,25%, 9,37%, 12,5%, 18,75% e 25%, dependendo de seu salário de contribuição. A alíquota básica para as empresas foi aumentada de 8% para 10% sobre a remuneração paga até 20 salários mínimos.

Com a interrupção do fluxo de financiamento externo no início dos anos 80 houve uma desestruturação dos sistemas e dos instrumentos de canalização de recursos para o setor público, provocando uma retração do investimento agregado e o aprofundamento da crise financeira em todos os níveis de governo, em especial os de administração descentralizada. Essa crise vivida pelo setor público foi marcada pelos elevados níveis de endividamento e pela incapacidade de geração de receita fiscal necessária à cobertura do déficit público.

A ausência dos recursos externos inviabilizou a gestão orçamentária nos moldes apresentados durante os anos 70, seja no tocante à manutenção do nível de investimento, seja na capacidade de organizar e executar políticas públicas de interesse social.

O Finsocial -- Fundo de Investimento Social -- (Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982) foi criado como uma medida emergencial do governo com

vistas a minorar as duras conseqüências da recessão sobre os estratos mais pobres da população através de investimentos de caráter assistencial em alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor, ficando sob a administração do BNDES, que por sua vez ficaria subordinado às diretrizes fixadas pela Presidência da República. Na realidade, no entanto, o BNDES nunca exerceu de fato esse papel de agente privilegiado e coordenador das aplicações de recursos do referido fundo. Em 1984, 21,6% das receitas do Finsocial foram destacadas na lei orçamentária como desembolsos a serem efetuados diretamente pelo Ministério da Fazenda. A partir de 1980 esses percentuais aumentaram para percentuais superiores a 80%, ficando a cargo do BNDES apenas os recursos residuais dessa fonte.

Mesmo que sua base de incidência possa ser considerada um fator de regressividade -- uma vez que a mesma não leva em consideração apenas o valor adicionado e sim o valor total do produto -- essa contribuição chegou a representar um significativo avanço ao destinar recursos de origem fiscal para o financiamento das políticas sociais.

A alíquota do Finsocial foi inicialmente estabelecida em 0,5% (meio por cento) sobre a receita bruta das empresas, instituições financeiras e sociedades seguradoras ou 5% (cinco por cento) sobre o imposto de renda de empresas que apenas vendiam serviços.

A arrecadação ficou a cargo do Banco do Brasil para a parcela correspondente aos pagamentos das empresas públicas e por conta da Caixa Econômica Federal e da rede bancária em geral para a parcela recolhida pelos demais contribuintes.

Em fins de 1983 o Decreto-Lei n° 2.087, de 22 de dezembro, antecipava o prazo de recolhimento das contribuições, somente para a parcela dos segurados, do último dia útil para o décimo dia útil do mês seguinte ao de referência. Em 1985, foi a vez da redução do prazo de recolhimento das contribuições das empresas, através do Decreto n° 91.406, de 5 de julho, que, da mesma forma, antecipou a data limite de recolhimento para para o décimo dia útil do mês subsequente ao do fato gerador.

Em fins de 1986 o Decreto-Lei n° 2.318, de 30 de dezembro, determinou:

a) a desvinculação do salário de contribuição do comportamento do salário mínimo, fixando o teto máximo

para o salário de contribuição em 20 salários mínimos de referência;

b) a eliminação do teto de contribuição para as empresas;

c) criou uma alíquota adicional de 2,5% sobre a folha de salários das instituições financeiras;

d) a extinção da receita oriunda do excedente da arrecadação de terceiros de vez que no caso das contribuições das empresas para o Senai, Sesi, Senac e Sesc houve também liberação do teto.

O Decreto-Lei nº 2.351, de 7 de agosto de 1987, desvinculou os valores monetários do comportamento do salário mínimo e instituiu o PNS -- Piso Nacional de Salários. Para a seguridade, houve então, por parte das despesas, a desvinculação dos benefícios dos aumentos do PNS e por parte das receitas de contribuições, a vinculação das faixas de salários de contribuição ao Salário Mínimo de Referência.

A modificação de importância que se seguiu em relação ao custeio da seguridade foi dada pela Constituição de 1988 que diversificou as fontes de custeio da seguridade que passou a contar com as contribuições sobre o faturamento e o lucro das empresas.

A Constituição Federal de 1988 possibilitou ampliar a base de financiamento da seguridade social através do Artigo nº 195 que permitia a tributação sobre o faturamento, o lucro e a folha de salários, para o custeio de programas sociais, tornando-se possível instituir a contribuição social sob o lucro das pessoas jurídicas domiciliadas no país ou equiparadas a tal (Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988).

A base de cálculo da contribuição sobre o lucro ficou definida como o valor resultante do exercício encerrado em 31 de dezembro de cada ano, antes da provisão para o Imposto de Renda. Esse valor no entanto, poderia ser ajustado pelos seguintes itens: a) exclusão do resultado positivo da avaliação do investimento sobre o patrimônio líquido; b) exclusão dos lucros e dividendos derivados de investimentos avaliados pelo custo de aquisição que tenham sido computados como receita; c) exclusão do lucro decorrente de exportações derivadas; e d) adição do resultado negativo da avaliação de investimentos pelo valor do patrimônio líquido.

As contribuições sociais respondiam por 85,6% da receita tributária da União em 1988, nos anos subsequentes houve um crescimento bastante acentuado dessas

contribuições (128,36% em 1990 e 134,19% em 1992). A Constituição de 1988 foi em grande parte responsável, pois a mesma respondia pela ampliação das garantias do sistema de proteção social -- dando origem inclusive a novos tributos desse gênero -- mas, principalmente por conta do esforço feito por parte do Governo Federal no sentido de elevar a receita não-partilhada através do aumento abusivo das alíquotas do Finsocial e da contribuição sobre o lucro.

Em 1989, a Lei n° 7.787, de 30 de junho, introduziu as seguintes modificações no que diz respeito às contribuições sobre a Folha de Salários:

a) as faixas de salário de contribuição foram mais uma vez modificadas, passando das cinco então existentes para três. Os tetos de cada faixa foram inicialmente fixados pela lei em 3, 5 e 10 salários mínimos incidindo não-cumulativamente para cada faixa as alíquotas de 8, 9 e 10%, respectivamente. Os tetos passaram, então, a ser reajustados pelo INPC -- Índice Nacional de Preços ao Consumidor;

b) para as empresas, a alíquota de contribuição passou a 20% sobre o total das remunerações pagas a todas as pessoas que lhes prestassem serviço, estendendo a base de incidência destas contribuições a categorias anteriormente não incluídas (autônomos, administradores e sócios das empresas). Esta nova alíquota passou a englobar a alíquota básica, de 10%, a do salário-família, de 4%, a do salário-maternidade, de 0,3%, a do abono anual, de 0,75%, a da Previdência rural, de 2,4%. As instituições financeiras continuaram com uma alíquota adicional de 2,5%;

c) as alíquotas devidas a título do acidente de trabalho (0,4, 1,2 ou 2,5%, dependendo do risco da atividade da empresa) foram unificadas em uma única alíquota de 2% sobre a remuneração paga a empregados e avulsos;⁵

d) foi criada a contribuição sobre o 13° salário;

e) a contribuição para o Finsocial foi aumentada de 0,5% para 1%;

f) foi antecipado o prazo de recolhimento das contribuições tanto das empresas quanto dos empregados do décimo dia útil para o oitavo dia do mês subsequente

⁵O artigo 4° da Lei n° 7.787 instituíria outras alíquotas para o seguro de acidentes de trabalho que, todavia, nunca foram cobradas por dificuldades em regulamentá-las.

ao do fato gerador (ou até antes, em caso de feriado bancário).

Em junho de 1989 a alíquota do Finsocial foi aumentada passando de 0,5% para 1% (Lei nº 7.787 de 30.06.89) podendo ser arrecadada a partir de setembro de 1989. Posteriormente novas alterações foram feitas na alíquota do Finsocial que tornaram a subir em novembro do mesmo ano (1989) passando para 1,2% do percentual de contribuição (Lei nº 7.894 de 24.11.89). No final do ano de 1990 foi implementada mais uma alteração na alíquota que passou então para 2% (Lei nº 8.147 de 28.12.90).

A incidência dessa contribuição sobre o faturamento, na medida em que atinge várias etapas do processo produtivo, produz um efeito cascata que eleva a carga tributária sobre o produto final, impactando cumulativamente sobre o seu preço.

Um aspecto negativo que podemos depreender da natureza cumulativa dessas contribuições é que a carga impositiva delas resultante, é diferenciada quando se analisa seus efeitos sobre os diversos setores. Setores horizontalizados, por exemplo, acabam respondendo por uma carga mais expressiva. Isso possibilita distorções na formação de preços intra e inter-setoriais.

O fato de não se levar em consideração o resultado das atividades também representa um aspecto bastante inconveniente da incidência sobre o faturamento. Esse tipo de contribuição dispensa o mesmo tipo de tratamento a empresas que apresentam resultados superavitários ou deficitários, o que, nessa última hipótese, contribui para acelerar a sua descapitalização.

Um ponto bastante negativo quanto a esse tipo de contribuição é a questão da impossibilidade de resguardar completamente a produção destinada à exportação de sua incidência. Mesmo havendo disposição por parte da legislação quanto a exclusão da base de incidência dos valores relativos à venda de mercadorias ou serviços ao exterior, na prática, a sua cobrança atinge os bens exportáveis pela incidência da contribuição através dos bens intermediários envolvidos no processo produtivo.

A existência de carga múltipla acabou tornando a contribuição para o Finsocial alvo de um sem número de questionamentos judiciais, o que acabou por implicar a edição da Lei Complementar nº 10/1991, que instituiu uma nova contribuição sobre o faturamento -- o Cofins.

A alíquota de incidência dessa contribuição permanece igual a do Finsocial em 2%. O Cofins representa atualmente 10% sobre o valor total da receita da seguridade social.

A alíquota de contribuição sobre o lucro das empresas para o exercício contábil de 1989 foi, a princípio, fixada em 8% para as pessoas jurídicas sujeitas a escrituração (10% para as que não fossem obrigadas a escrituração) e 12% para as instituições financeiras.

A primeira alteração nas alíquotas da contribuição sobre o lucro se deu com a Lei nº 7.856/89 quando as alíquotas das pessoas jurídicas e instituições financeiras passaram para 10 e 14% respectivamente. Para o ano base de 1991 ocorreram mais alterações nas alíquotas das instituições financeiras (Lei nº 8.114/90) que passou para 15%. A Lei Complementar nº 70/91 acrescentou oito pontos percentuais na alíquota da contribuição sobre o lucro das instituições financeiras que aumentou para 23% (em vigor atualmente).

A administração e fiscalização dessa contribuição ficou a cargo da Secretaria de Receita Federal, que ficava encarregada de transferir o produto da arrecadação para o Tesouro Nacional.

A Lei nº 8.034/90 alterou os itens de ajuste, retirando da base do ajuste o lucro decorrente de exportações derivadas e adicionando o valor da reserva de reavaliação, baixado durante o período-base, cuja contrapartida não tenha sido computada no resultado do período-base; o valor das provisões não dedutíveis da determinação do lucro real e a exclusão do valor, corrigido monetariamente, das provisões adicionais que tenham sido baixadas no curso do período-base.

Já no Governo Collor, a Lei nº 8.012, de 4 de abril de 1990, reduziu o prazo de retenção dos recursos na rede bancária arrecadadora, estabelecendo que as contribuições deveriam ser repassadas ao INSS no segundo dia útil posterior ao recolhimento. Esta mesma lei dispôs que quaisquer débitos para com a seguridade fossem corrigidos pela BTN fiscal desde o primeiro dia útil subsequente à ocorrência do fato gerador passando assim a incidir correção diária sobre estes valores. Foi também facultado o pagamento de contribuições referentes aos meses de março e abril em cruzados, até o dia 18 de maio daquele ano.

No ano seguinte, a Lei nº 8.212 de 24 de julho dispôs sobre a organização do custeio da seguridade social, tendo introduzido as seguintes modificações:

a) restabeleceu a vinculação das faixas de salário de contribuição dos segurados empregados ao valor do salário mínimo. Os tetos destas faixas passaram a ser de 3, 5 e 10 salários mínimos. O reajuste dos tetos passou a ser feito na mesma época e com os mesmos índices que os do reajustamento dos benefícios de prestação continuada da Previdência Social, isto é, a variação integral do INPC, sempre que o salário mínimo sofrer reajuste;

b) alíquotas variáveis voltaram a ser estabelecidas para o financiamento da complementação de benefícios por acidente de trabalho. As alíquotas foram fixadas em 1%, 2% e 3%, dependendo do grau de risco da atividade preponderante da empresa;

c) elevação de 2,5% para 3% da alíquota incidente sobre a receita bruta proveniente da comercialização da produção dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar e isenção do produtor rural, pessoa física, sem empregados permanentes do recolhimento desta contribuição;

d) aumento de 30% para 50% da alíquota incidente sobre o valor total do prêmio recolhido pelas companhias seguradoras que mantêm o seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos terrestres, para fins de repasse à seguridade social para custeio da assistência médico-hospitalar dos segurados e vitimados de acidentes de trânsito;

e) a totalidade da renda líquida de concursos de prognósticos passa a ser fonte adicional de recursos da seguridade social.

A Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, com base no estabelecido pela Constituição Federal, dispôs sobre a organização da seguridade social e instituiu o Plano de Custeio. O Decreto nº 612 de 21 de julho de 1992 deu uma nova redação ao Regulamento da Organização e do Custeio da seguridade social anterior, aprovado pelo Decreto nº 356 de 07 de dezembro de 1991, incorporando as alterações da legislação posterior.

O Artigo 10 da Lei nº 8.212 estabelece que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta mediante recursos provenientes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e das contribuições sociais. No âmbito federal, o orçamento da seguridade social é composto das seguintes receitas: da União, das contribuições sociais e de outras fontes. O Quadro 2 mostra resumidamente como são classificadas as receitas da seguridade social, de acordo com o Plano de Custeio.

Quadro 2

RECEITAS DA SEGURIDADE SOCIAL

Receita	Base de Incidência	Teto	Alíquota/Observações
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS			
Empresas	Total das remunerações pagas a todos empregados e indivíduos prestadores de serviço	Ilimitado	20% (alíq. básica) e mais:
			- 1%, 2% ou 3% para acidentes de trabalho, segundo o risco da empresa
			- 2,5% (adicional apenas para instituições financeiras)
	Valor do resultado do exercício antes da provisão para o imposto de renda	Ilimitado	10% empresas não-financeiras 23% empresas financeiras
	Faturamento mensal Cofins (ex Finsocial)	Ilimitado	2%
Empregados	Salário de contribuição	Três faixas de salário de contribuição:	Alíquotas próprias para cada faixa:
		0-3 Sal.Mínimos	8%
		3-5 Sal.Mínimos	9%
	5-10 Sal.Mínimos	10%	
Autônomos/ Empresários	Salário-base, segundo uma escala	0-3 Sal.Mínimos	10%
		3-20 Sal.Mínimos	20%
Segurado especial (produtor rural, parceiro, meeiro, arrendatário e outros)	Receita bruta da comercialização da produção	Ilimitado	3%
Empregador doméstico	Salário de contribuição	20 Sal.Mínimos	12%
Público apostador em loterias, hipismo e sorteios	Receita líquida dos concursos de prognósticos (receita bruta menos os prêmios, despesas administrativas e impostos)	Ilimitado	100% (excetuando-se a parte do FAS)
CONTRIBUIÇÕES DA UNIÃO			
População em geral	Várias	Não-aplicável.	Não-aplicável. Recursos adicionais do Orçamento Fiscal fixados na lei orçamentária anual
OUTRAS CONTRIBUIÇÕES			
Pessoas físicas e jurídicas específicas	Bens confiscados devido ao tráfico ilícito de entorpecentes	Ilimitado	50%
Pessoas físicas e jurídicas específicas	Resultados de leilões de bens apreendidos pelo Departamento da Receita Federal	Ilimitado	40%
Pessoas físicas e jurídicas específicas	Várias	Não-aplicável	Não-aplicável. Multas, correção monetária, juros, remuneração por serviços de arrecadação, arrendamento de bens, receitas patrimoniais, industriais e financeiras, doações, legados e outras receitas eventuais.

O que primeiro se pode observar em relação a forma de custeio atual em relação à vigente antes da Constituição de 1988, é a ampliação e diversificação das bases de financiamento da seguridade através da inclusão da incidência de contribuições sociais sobre o faturamento e o lucro das empresas.

Um outro aspecto importante, contemplado pela lei, é a explicitação na Seção 2, que trata da contribuição da União, de que é da competência desta a cobertura das eventuais insuficiências financeiras da seguridade social, desde que estas sejam decorrentes de pagamento de prestação continuada da previdência. Isto quer dizer que a lei não considera para estes fins os benefícios de prestação única e, principalmente, as áreas de saúde e assistência social.

A análise da evolução histórica da seguridade demonstra claramente que o ajuste tem sido feito sistematicamente pelo lado da receita, quer seja pelo aumento puro e simples das alíquotas, quer seja pela imposição de alíquotas sobre novas bases como o lucro e o faturamento.

Aliás, esta tendência é, de certa forma, esperada em um regime de repartição. O Gráfico 3 mostra a evolução do número de contribuintes e de beneficiários do sistema de seguro social brasileiro para o período 1923/91.

A evolução institucional experimentada pelo sistema previdenciário caracterizou-se, em nosso país, por uma progressiva incorporação de novos contingentes de segurados, dentro de um processo de universalização da cobertura que até hoje prossegue, como vem ocorrendo na maioria dos países ocidentais.

Dado o período de carência estabelecido (cinco anos), os primeiros beneficiários -- aposentados e pensionistas -- ingressaram no sistema somente em 1929, estabelecendo uma relação entre inativos e ativos de cerca de 1/13. A partir desse ano, a entrada regular de beneficiários no sistema suplantou a entrada de contribuintes -- oriundos das novas caixas que foram sendo criadas -- a relação aumentou, atingindo 1/8,59 em 1933. A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões provocou a redução contínua da relação inativos/ativos, que atingiu 1/30,36 em 1938.

Ao grande aumento do número de contribuintes (111,6% em relação ao ano anterior), determinado pela instalação do IAPI, seguiu-se um progressivo aumento no número de beneficiários. Isso fez a relação aumentar continuamente, com algumas retomadas esporádicas proporcionadas, por exemplo, pela instalação do INPS em

1967, pela inclusão dos trabalhadores domésticos e pela regularização da inscrição dos contribuintes autônomos em 1973. Outras medidas, como a criação do Prorural em 1971 e a instituição do amparo previdenciário aos maiores de 70 anos e aos inválidos em 1974, provocaram grande aumento no número de beneficiários e contribuíram também para que a relação inativos/ativos chegasse a 1/2,8 em 1981.

A utilização de totais de contribuintes e de beneficiários mascara algumas características importantes que deveriam ser levadas em conta em uma análise mais detalhada do problema. Assim, por exemplo, um beneficiário que fosse trabalhador rural recebia como aposentadoria por velhice metade de um salário mínimo. Já um trabalhador urbano recebia, em média, pelo mesmo benefício, cerca de 1,7 vez o salário mínimo.⁶

A verdade é que, mesmo reconhecendo-se estas limitações à análise, a relação de dependência no sistema de seguro social brasileiro já atingiu níveis consideravelmente altos.

Tudo o mais constante (valores de salários, tetos de contribuição e de benefício etc.), esta deterioração da relação de dependência previdenciária reflete-se diretamente em crescimento das alíquotas de contribuição. O Gráfico 4 mostra a evolução desta para trabalhadores de salários compreendidos entre 1 e 3 mínimos, desde o início do sistema até hoje.

Adicionalmente a essa retrospectiva histórica da seguridade social, sumariamente apresentada, é importante que se observe os fatos mais significativos da evolução de receitas e despesas do sistema nas duas últimas décadas.

A receita previdenciária pode ser decomposta, para fins de análise de sua evolução econômico-financeira, em três categorias principais:

a) receitas de contribuições -- compreendendo as contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de salário das empresas urbanas (parcela do empregado e do empregador, inclusive as contribuições destinadas ao custeio de seguros de acidentes do trabalho) e as contribuições incidentes sobre o salário-base de autônomos, avulsos, domésticos, temporários e empregados urbanos e rurais, incluindo-se ainda neste tipo de receitas as contribuições sobre o valor do produto

⁶A partir de setembro de 1991 os aposentados rurais tiveram como valor de benefício um salário mínimo.

rural na primeira comercialização e as parcelas correspondentes ao previsto em lei, pagas pelo empregador rural, devido a terras de sua propriedade mantidas sem cultivo;

b) receitas provenientes da União -- oriundas de várias fontes: alíquota sobre os preços de combustível automotivo, parcelas de rendas de loterias, recursos ordinários do Tesouro, Cofins e contribuição sobre o lucro das empresas;

c) outras receitas, englobando rendas de diversas origens, tais como aluguéis, rendimentos de títulos, aplicações financeiras, multas etc.

A Tabela 5 mostra a evolução da receita no período 1971/91, evidenciando que a receita de contribuições respondeu, em média, por 88% da receita anual. Por sua vez, cerca de 98% da receita de contribuições compulsórias provêm de incidências sobre a folha de salários urbanos.

Quanto à participação da União, observa-se uma tendência geral de redução de seu percentual até 1980, havendo, nos dois anos subseqüentes alguma recuperação. Neste sentido, vale ressaltar as transferências extraordinárias feitas em 1981 (Cr\$ 50 bilhões) e 1982 (Cr\$ 180 bilhões) na tentativa de reduzir o déficit. Além disso, a partir de 1980, os Encargos Previdenciários da União passaram a ter trânsito no orçamento do Sinpas, o que eleva artificialmente sua participação.

Nota-se também o crescimento da participação da União até 1984 (cobertura de déficit), declinando até praticamente zero em 1988. De fato, a momentânea retomada do crescimento econômico e, principalmente, a elevação do salário real proporcionado pelo Plano Cruzado propiciaram suprimentos de caixa à Previdência Social que foram aplicados no mercado financeiro. Assim, a União retraiu os seus aportes de recursos e a parcela das "Outras Receitas", no caso constituídas em grande parte pelos rendimentos de recursos aplicados, eleva-se para 17,79 e 10,78% em 1987 e 1988, respectivamente.

Os aportes da União voltam a crescer em 1989, como percentual do total, atingindo o máximo de 19,89%, fruto da elevação das alíquotas do Finsocial incorporadas às transferências, bem como de um

acréscimo dos Recursos Ordinários do Tesouro, ambos destinados à cobertura dos déficits então projetados.⁷

A Tabela 6 mostra o crescimento extraordinário da receita de contribuição durante a década de 70, a taxas superiores àquelas relativas ao crescimento do PIB.

O fato pode ser explicado por uma configuração de vários fatores. Dentre eles, destacamos como de maior importância o aumento de teto de contribuições (de dez para 20 salários mínimos) os aumentos de alíquotas de autônomos, criação de novas taxas (por exemplo: alíquota de 2,4% para a previdência rural) e incorporação de grupos sociais antes não cobertos (por exemplo: domésticos).

Aliado a estes fatores de natureza institucional, o acelerado processo de desenvolvimento econômico e de urbanização experimentado pelo país acarretou uma grande expansão do número de contribuintes da Previdência.

É importante observar que, apesar do ritmo elevado de crescimento do número de contribuintes, as taxas mostram-se declinantes. No começo da década de 80, a tendência declinante se acentua em virtude não apenas do desaquecimento da atividade econômica, como também da exaustão dos fatores que causaram as elevadas taxas de crescimento da receita de contribuições do período.

A elevação da taxa para 25,5% em 1982 deveu-se a diversas iniciativas tomadas pelo governo na tentativa de contornar o déficit da Previdência Social, especialmente às alterações introduzidas na área de Custeio do Sistema Previdenciário, objetivando o aumento da receita de contribuições (aumento das alíquotas, aumento do teto de contribuições e instituições de contribuições sobre pensões e aposentadorias). A taxa real, portanto, isoladas estas medidas, não foge à tendência declinante dos últimos anos.

Mais uma vez fica clara a "bolha" de crescimento econômico e de acréscimo de salário em decorrência do "Plano Cruzado", refletida em uma taxa de crescimento real da receita de contribuição de 21,54% em 1986.

⁷É importante lembrar que em março de 1989 foi implementada a recomposição do valor dos benefícios com paridade ao número de salários mínimos da data da concessão, em obediência ao dispositivo constitucional.

Tabela 5

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS POR CATEGORIA

Valores correntes 1971/91 (Cruzados Novos) e 1992 (Cruzeiros Reais - CR\$ 1000)

ANOS	TOTAL	CONTRIBUIÇÕES	% DA RECEITA TOTAL	UNIÃO	% DA RECEITA TOTAL	OUTRAS	% DA RECEITA TOTAL
1971	12184	10166	83,44	1338	10,98	680	5,58
1972	17912	15300	85,42	1755	9,80	857	4,78
1973	25577	22266	87,05	2169	8,48	1142	4,46
1974	36856	32733	88,81	2562	6,95	1561	4,24
1975	55717	49148	88,21	3479	6,24	3090	5,55
1976	89495	78793	88,04	5560	6,21	5142	5,75
1977	138937	124594	89,68	9856	7,09	4487	3,23
1978	213748	188038	87,97	12743	5,96	12967	6,07
1979	330861	304315	91,98	16600	02	9946	3,01
1980	636003	582687	91,62	33139	5,21	20177	3,17
1981	1368675	1199131	87,61	130428	9,53	39116	2,86
1982	3363258	2962519	88,08	325347	9,67	75392	2,24
1983	6636897	5944064	89,56	545733	8,22	147100	2,22
1984	19873470	17081372	85,95	2198035	11,06	594063	2,99
1985	70365069	63077826	89,64	3092098	4,39	4195145	5,96
1986	197701615	181553308	91,83	7678447	3,88	8469860	4,28
1987	646270876	526025201	81,39	5266980	0,81	114978695	17,79
1988	4006540902	3550725000	88,62	23954162	0,60	431861740	10,78
1989	71747097000	54159107000	75,49	14267572000	19,89	3320418000	4,63
1990	2044543388000	1621929302000	79,33	187559630000	9,17	235054456000	11,50
1991	8904715040000	7241992374000	81,32	912149746000	10,24	750572920000	8,42
1992	108384351	77754996	71,74	4099434	3,78	26529921	24,48

Fontes: Grupo de Custeio do MPAS, Balanços do FPAS até 1979 e Síntese de 80/92.

Nota: No valor de contribuição da União em 1982, o balanço não contabilizou como receita os Cr\$ 180 bilhões de ORTN que foram dados aos bancos como amortização da dívida da Previdência Social. Neste quadro este valor foi incorporado. No valor de 1992 (em CR\$ 1.000) estão deduzidas as restituições da Lei nº 8.212 de 24/7/91.

Tabela 6

TAXA DE CRESCIMENTO DA RECEITA DE CONTRIBUIÇÃO E DO PIB (1971/92)

ANOS	RECEITA DE CONTRIBUIÇÃO	PIB	
	Cr\$ de 1991	DELTA %	DELTA %
1971	2.118.171.822.612	-	-
1972	2.676.260.333.970	26,35	11,10
1973	3.395.547.277.474	26,88	14,00
1974	4.044.615.206.980	19,12	9,50
1975	4.642.392.726.242	14,78	5,60
1976	5.342.140.465.852	15,07	9,70
1977	5.905.113.778.180	10,54	5,40
1978	6.297.729.656.572	6,65	4,80
1979	6.871.388.470.970	9,11	6,70
1980	6.997.172.096.061	1,83	9,20
1981	7.205.997.337.730	2,98	-4,40
1982	9.044.572.311.554	25,51	0,60
1983	8.855.838.866.904	-2,09	-3,40
1984	7.632.438.593.990	-13,81	5,30
1985	8.856.464.952.313	16,04	7,90
1986	10.764.313.950.403	21,54	7,60
1987	9.695.113.552.290	-9,93	3,60
1988	8.856.239.268.943	-8,65	-0,10
1989	9.231.647.407.484	4,24	3,30
1990	9.327.715.415.802	1,04	-4,40
1991	7.241.992.374.000	-23,04	0,90
1992	6.100.968.006.144	-15,76	0,50

Fontes: Grupo de Custeio do MPAS, Balanços Gerais do INPS até 1979 e Síntese de 1984/92.

É ainda de capital importância ter em mente que não houve acumulação de "reservas" durante os "períodos áureos" de crescimento da receita, como pode ser verificado pelo exame dos balanços do período 1971/80. Ao contrário, a Previdência Social criou novos benefícios e ampliou alguns já existentes.

Gráfico 1

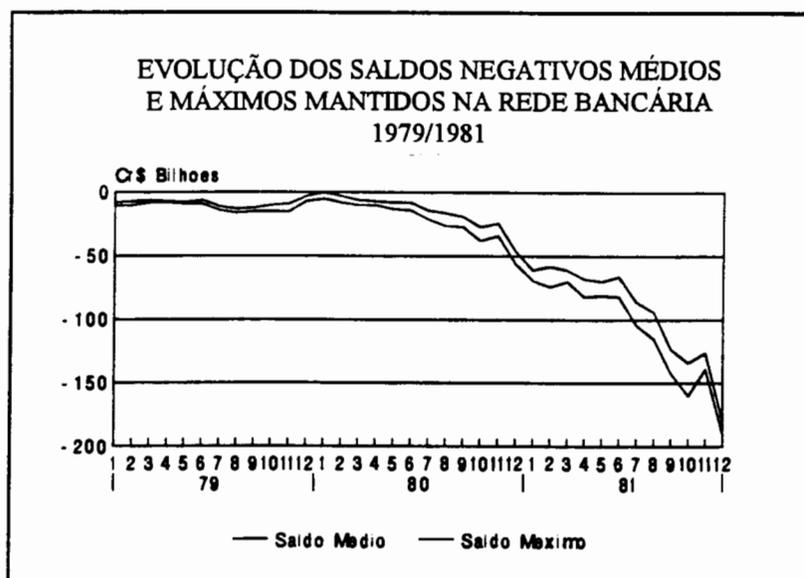


Gráfico 2

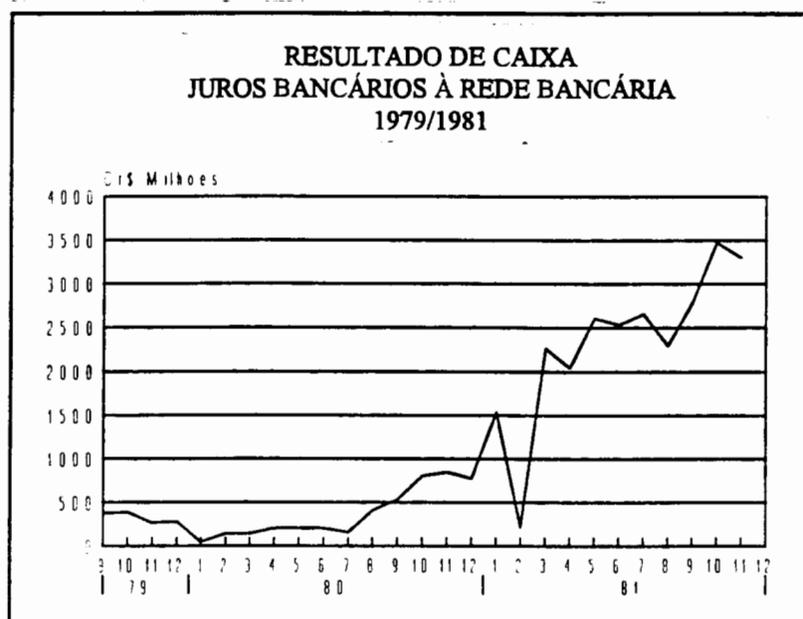


Gráfico 3

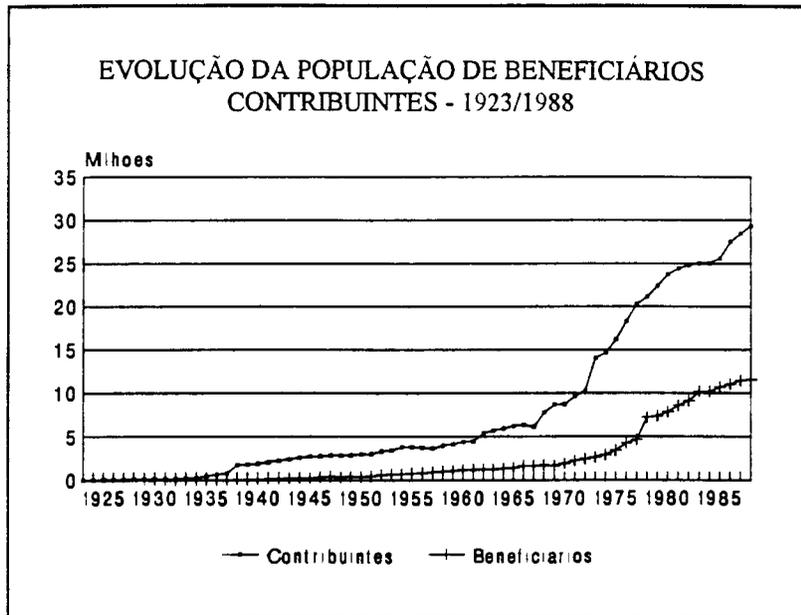
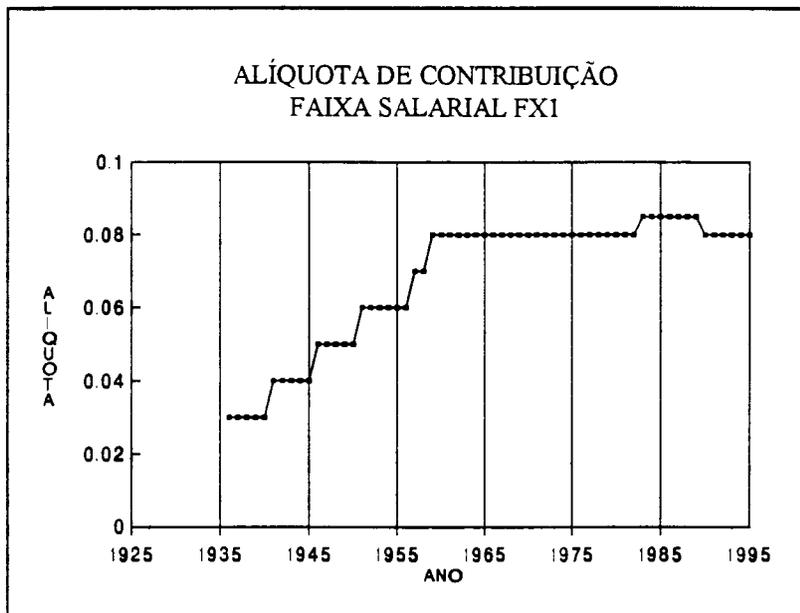


Gráfico 4



2.2 - Evolução Histórica e Formas de Custeio em Outros Países

A previdência social, na forma que hoje conhecemos, originou-se na Alemanha de Bismark do início deste século. De início, o conceito de sistema de seguro social é entendido como uma generalização do seguro voluntário dos trabalhadores. Coerentemente, era implícito que o financiamento deveria ser feito por estes.

A introdução de uma contribuição compulsória dos empregadores foi entendido na época como uma grande conquista social, apesar de que a Prússia, já em 1849, havia estabelecido regulamentos para a constituição de Fundos de Contingência com a participação compulsória dos empregadores em até 50% do estabelecido para os empregados. Mesmo no caso do seguro por acidente de trabalho, para o qual o princípio da responsabilidade do empregador já era um consenso, os trabalhadores contribuíam com uma parcela do valor. A participação do estado ocorreu na forma de um subsídio fixo anual somente para os benefícios de idade e invalidez.

O modelo de Bismark, fortemente marcado pelos conceitos de seguro, apóia-se em um esquema de financiamento tripartite, onde participam os empregados, os empregadores e o Estado. Este modelo de custeio foi adotado por vários países, variando somente as proporções entre aportes de cada agente econômico, função de vários fatores, inclusive do grau de organização e poder das classes trabalhadoras, associação de empregadores e partidos políticos.

Como alternativa, surgiu na Inglaterra, também no começo deste século, o chamado modelo de Beveridge, onde há um distanciamento maior em relação aos conceitos de seguro, na direção da universalização dos direitos sociais. Em outras palavras, o direito ao recebimento de prestações previdenciárias, assistenciais ou de saúde deixa de ser regido estritamente por uma relação contratual para converter-se em direito de cidadania.

No plano do custeio, o reflexo é um rompimento parcial com o modelo tripartite de Bismark e a noção de que os aportes de recursos à seguridade assemelha-se mais a um imposto do que a uma contribuição, e que, portanto, devem ser feitos pela sociedade como um todo. O **British Act** de 1911 incorpora estes princípios.

Embora haja modelos polarizados, na realidade, a forma de financiamento dos diferentes sistemas de seguro social no mundo foi fruto da generalização de uma

prática, mais tarde sistematizada, mas sem uma doutrina rígida que norteasse sua evolução em cada caso particular. Usualmente, junto com a justificativa de propostas de legislações de seguro social para vários países, racionalizações foram formuladas **a posteriori** concernente aos diferentes atores sociais envolvidos e às diferentes bases de incidência, como a que se segue.

a) Contribuição do indivíduo -- esta contribuição é justificável dado que existe um certo grau de responsabilidade do indivíduo na ocorrência das contingências. Esta responsabilidade pode ir do mais tênue (acidentes no trabalho e doenças profissionais) até o total (idade). Por outro lado o seguro social requer que o benefício seja um direito, e a contribuição do indivíduo é a contrapartida deste direito. Esta contribuição foi entendida também como uma forma de poupança compulsória e uma forma de lembrar (e resguardar) o indivíduo das incertezas do futuro. A participação do empregado também serviu, num arcabouço mais amplo, para se pleitear a participação dos mesmos na gestão do sistema. Argumentou-se também que a participação dos indivíduos segurados poderia promover uma contenção de despesas, via uma maior conscientização do sistema e de seus problemas. A forma usual desta contribuição é sobre os proventos dos indivíduos e em alguns casos sobre suas posses.

b) Contribuição do empregador -- esta participação é justificável dado que aqui também existe um certo grau de responsabilidade da empresa na ocorrência das contingências que afetam o indivíduo. Neste caso também a responsabilidade pode ir do mais tênue (idade) até o quase total (acidentes do trabalho e doenças profissionais). Do ponto de vista do empregador, a existência de um sistema de seguro social também traz as vantagens de uma melhor qualidade de trabalho, uma melhor relação empregado/empregador, uma divisão das responsabilidades de manutenção da força de trabalho etc. As formas usuais desta contribuição, que originalmente tinha uma incidência restrita sobre os proventos dos empregados, foram eventualmente generalizadas para abarcar também como base o lucro auferido, o faturamento, o valor adicionado etc.

c) Contribuições do governo -- esta participação é justificável dado que é uma responsabilidade moral dos governos cuidar dos seus membros economicamente menos favorecidos, além de um certo grau de responsabilidade sobre certas contingências como desemprego e doenças. A forma usual desta contribuição originalmente não previa uma fonte específica, fazendo parte do orçamento geral dos governos e tendo uma base fiscal. Receitas vinculadas foram eventualmente agregadas a esta

contribuição, mas ainda tem um papel pequeno no total do financiamento: impostos sobre bens de consumo específicos como tabaco, bebidas, produtos agrícolas, automóveis e gasolina, participações em loterias e jogos de azar.

Existe uma grande gama de variações nas parcelas de financiamento dos diferentes fatores sociais e das diferentes bases. A tendência principal parece ser um crescimento ou estabilização na parcela oriunda de folha de pagamento. Em vários países o crescimento do financiamento via esta fonte tem sido marcante: dobrou na Irlanda, cresceu em mais de 50% em Malta e Suécia, e em cerca de 25% na Finlândia e Noruega, sem mencionar o caso do Chile onde é integralmente sobre esta base. O conceito Bismarkiano ainda é predominante e a folha de pagamento é a base majoritária para a maioria dos países industrializados. Em 1986 cobria pelo menos 3/4 do gasto total em pelo menos 15 destes países (Áustria, Finlândia, França, Alemanha Ocidental, Itália, Holanda, Noruega, Polônia, Portugal, Romênia, Espanha, Turquia, Inglaterra, Estados Unidos, Iugoslávia) e mais de 60% em vários outros (Bélgica, Bulgária, Grécia, Hungria, Japão, Luxemburgo, Suécia, Suíça etc.). É de menor importância na Irlanda (ainda que numa tendência crescente), Austrália, Canadá, Dinamarca e Nova Zelândia.

A Tabela 7 apresenta a receita da seguridade social em países selecionados, como percentual do PNB -- Produto Nacional Bruto. Verifica-se que, para países com altos níveis de desenvolvimento, o percentual relativo a receita da seguridade social no PNB é bastante elevado. Por exemplo, a Suécia apresenta na década de 80 percentuais superiores a 30%. Mesmo na América Latina há o caso do Uruguai, com 9,08% de seu PNB alocado à seguridade e o da Argentina com 7,15%, o que se compara com 5,08% verificado para o Brasil em 1985.⁸

De qualquer maneira, o que se pode constatar é que com raras exceções (e.g. Uruguai e Venezuela), a tendência geral é de violenta elevação dos custos da seguridade como fração do PNB nos países considerados.

⁸O ano de 1985 foi utilizado devido ao problema de disponibilidade de dados para os países considerados. Vale ressaltar que, após a Constituição de 1988, o percentual do PNB que a seguridade representa hoje aproxima-se muito mais do nível do Uruguai e supera o da Argentina no ano de 1985.

Tabela 7

RECEITA DA SEGURIDADE SOCIAL COMO PERCENTUAL DO PNB NO MUNDO

PAÍS	1960	1965	1970	1975	1980	1985
Austrália	8.36	8.96	8.58	11.12	13.15	9.75
Áustria	16.21	18.24	18.84	20.53	22.58	25.85
Bélgica	15.51	17.16	18.85	24.42	25.39	27.14
Canadá	9.82	10.75	14.37	16.72	16.47	18.43
Dinamarca	11.13	12.81	16.82	22.96	27.61	26.82
Finlândia	9.43	12.50	14.01	18.39	21.72	24.31
França	13.24	15.52	15.32	24.46	27.65	29.18
Alemanha	16.28	17.21	17.75	23.30	24.02	23.96
Grécia	--	10.26	11.97	12.12	14.19	22.93
Irlanda	9.33	10.40	11.77	19.58	21.89	22.77
Itália	13.22	15.91	16.84	19.88	18.25	10.09
Japão	5.97	6.60	7.67	10.41	13.89	15.15
Luxemburgo	15.79	17.41	17.04	23.61	26.50	26.21
Holanda	13.02	18.19	23.81	31.65	34.09	34.20
Nova Zelândia	13.39	12.05	12.10	13.58	16.16	18.19
Noruega	9.90	11.68	16.33	20.27	20.99	29.09
Portugal	7.17	6.92	7.61	12.17	10.54	10.41
Espanha	--	--	--	12.16	15.93	18.57
Suécia	11.10	16.56	23.38	29.42	35.15	33.13
Suíça	9.89	10.07	11.60	15.85	15.05	15.45
Turquia	2.73	3.13	4.51	6.18	5.05	4.68
Reino Unido	10.96	12.06	13.93	17.68	18.60	20.85
Estados Unidos	7.53	8.13	11.31	14.41	14.26	14.92
Bulgária	11.07	11.23	13.95	16.39	15.10	13.09
Hungria	8.75	10.65	10.95	14.84	18.19	16.06
Polônia	9.12	9.57	11.66	11.86	16.81	0.00
USSR	10.17	11.55	11.94	13.55	14.09	14.70
Argentina	--	--	--	8.03	9.70	7.15
Brasil	--	4.55	5.70	6.09	6.23	5.08
Uruguai	--	--	--	11.06	10.39	9.8
Venezuela	2.55	3.03	3.41	4.25	1.65	1.25

Fonte: Elaborada pelos autores.

3 - DIAGNÓSTICO

3.1 - Referencial Conceitual Básico

Nesta seção são atualizados alguns aspectos básicos que devem ser levados em conta na forma de custeio de um sistema de seguridade social conforme conceituado no conteúdo deste trabalho.

Capitalização ou Repartição

Em um regime de capitalização, as contribuições aportadas são capitalizadas, real ou contabilmente, constituindo-se reservas para a cobertura das futuras despesas com benefícios. Por oposição, em um regime de repartição simples, os recursos arrecadados em um determinado exercício são utilizados para o pagamento dos benefícios durante este mesmo exercício. Eventualmente, mesmo em repartição, são constituídas "reservas de contingência", com a finalidade de amortecer eventuais flutuações sazonais no comportamento da receita e da despesa do sistema a ser financiado.

Na primeira modalidade, todos os demais fatores constantes (nível de reposição, aumento real da base de incidência, alíquotas etc.), o equilíbrio do sistema fica dependente da razão entre o número de contribuintes e do número de beneficiários. Conforme as variáveis demográficas e/ou outros fatores de natureza estrutural e conjuntural venham a provocar uma redução, ao longo do tempo, desta relação, três são as alternativas de solução para o estabelecimento do equilíbrio do sistema:

- a) aumento das alíquotas de contribuição;
- b) redução do nível de reposição;
- c) estabelecimento de regras mais restritivas para a passagem da condição de contribuinte à condição de beneficiário.

É claro que, na prática, uma combinação destas alternativas é muitas vezes adotada, nem sempre de forma explícita e visível à população em geral. O que se pode concluir é que um sistema custeado por repartição necessita de freqüentes ajustes, o que, dada uma opinião pública razoavelmente conscientizada, não se constitui intrinsecamente de uma desvantagem.

Tendo-se em vista que o sistema de repartição é essencialmente constituído por transferências entre pessoas de uma mesma geração (intrageracionais) e de

gerações distintas (intergeracionais), não é direta e clara a relação entre os aportes individuais de contribuições e os benefícios a serem recebidos. No Brasil, em particular, onde o recebimento dos benefícios está, na maior parte dos casos, condicionado à comprovação de um vínculo formal de trabalho e não ao efetivo recolhimento das contribuições aos cofres da previdência, o sistema de repartição adotado favorece à evasão. Em outras palavras, mesmo que o empregador venha a se apropriar indevidamente das contribuições descontadas do salário do empregado, sem falar naquelas devidas por ele próprio, o segurado não deixa de fazer jus ao benefício desde que comprove estar empregado em um vínculo formal durante o tempo requerido. Um sistema como este fica completamente a mercê da fiscalização exercida por terceiros, que, como é de conhecimento generalizado, nem sempre apresenta os requisitos mínimos de eficiência na repressão a todos tipos de fraudes que permeiam a arrecadação de contribuições sociais neste país. É mesmo discutível se é técnica e economicamente viável montar um sistema de fiscalização que prescindia do contribuinte como fiscal de seus próprios interesses. Este inconveniente pode ser minimizado, mesmo em um regime de repartição, através do condicionamento da concessão do benefício ao segurado à existência de registros administrativos sobre suas contribuições. Por sua vez, o órgão responsável pela administração da seguridade/seguro social deve fornecer ao segurado, mensalmente, um "extrato de conta", possibilitando seu próprio controle.

Um segundo argumento freqüentemente levantado contra o regime de repartição é que é um sistema de transferência que usualmente retira recursos de grupos sociais com maior propensão marginal à poupança e ao investimento em relação aos grupos sociais para os quais os recursos são transferidos. De fato, aposentados, pensionistas, doentes, desempregados e carentes em geral possuem, quase sempre, altíssima propensão marginal ao consumo, fruto mesmo de seus baixos status socioeconômico.

A tentativa de quantificar estes efeitos de inibição da poupança e da formação de capital⁹ esbarra em consideráveis dificuldades teóricas, metodológicas e práticas. De qualquer forma, pode-se afirmar, com

⁹Ver, por exemplo, os trabalhos de Feldstein e as contestações de Barros e outros autores sobre os efeitos redutores do sistema de seguridade sobre poupança e investimento nos Estados Unidos. A polêmica já se arrasta por quase 15 anos, sem qualquer conclusão definitiva.

alguma segurança, que um sistema de repartição não incentiva à poupança.

Já em um regime de capitalização, que pode ser "em conta individual" ou "em conta coletiva", as dificuldades residem principalmente em se evitar que o governo lance mão das reservas para financiar déficits e/ou outros programas, com retornos nem sempre compatíveis com as exigências de rentabilidade atuarial mínima. A história da previdência, tanto aqui, como também em praticamente todo o mundo, é farta em exemplos desta natureza. O pior cenário é aquele em que os recursos capitalizados pelo seguro social (básico ou complementar) são utilizados para financiar o déficit do governo. Os títulos de dívida pública dados como garantia,¹⁰ adquiridos normalmente de forma compulsória, têm rentabilidade muitas vezes baixa e liquidez ainda mais questionável, comprometendo a rentabilidade das reservas que deverão lastrear a concessão dos futuros benefícios e a continuidade de pagamento daqueles já concedidos. Mais ainda, a viabilidade de resgate futuro destes títulos depende, muitas vezes, de uma promessa implícita de aumento da base e/ou da carga fiscal, nem sempre viáveis, a depender do desempenho futuro da economia em geral e das finanças do governo em particular.

Finalmente, o pior cenário é aquele onde os recursos capitalizados pelo sistema de seguro social são canalizados pelo setor público de forma compulsória para a cobertura de seu déficit, permitindo o financiamento de déficits ainda maiores via captação junto ao restante do setor privado.

Este problema, que é de natureza eminentemente política, pode ser parcialmente resolvido ou, pelo menos, minorado, através da capitalização "em conta individual", com um processo permanente de informação ao segurado sobre o valor e composição de seus ativos. A idéia é que a pressão política exercida por milhares ou milhões de segurados, detentores de contas individuais, contra a intervenção deletéria do governo sobre seu pequeno número de administradores de recursos capitalizados "em conta coletiva". As recentes experiências brasileiras, por exemplo, no caso do FGTS, parecem confirmar esta tese.

Por outro lado, a capitalização individual das contribuições inviabiliza, muitas vezes, a concessão de benefícios razoáveis ainda que mínimos a segmentos mais

¹⁰Quando não cotas de Fundos de Desenvolvimento ou similares.

desfavorecidos da população, dada a irregularidade e/ou insuficiência de seus aportes. Nestes casos, em se tratando do sistema básico estatal, o governo se vê usualmente obrigado a suplementar os benefícios com recursos gerais; se esta complementação é elevada e torna-se o caso geral ao invés da exceção, o regime passa a ser, na prática, de repartição.

Do lado positivo, o regime de capitalização apresenta a oportunidade de captar recursos para o investimento com prazos de retorno médios e longos o que, em uma economia em desenvolvimento, constitui-se em fator fundamental ao crescimento econômico sustentado. Também a evasão tende a ser drasticamente reduzida em comparação ao regime de repartição, principalmente, se o sistema for de "conta individual": cada segurado é fiscal de seus próprios interesses. Em um país em que o índice de evasão de contribuições previdenciárias é da ordem de 50% da receita potencial, talvez esta seja uma consideração estratégica nas alternativas para uma reforma efetiva. Finalmente, em um regime de capitalização bem dimensionado e administrado, com limites de aplicações estabelecidos à luz de critérios técnicos, os ajustes tendem a ser menos freqüentes, o que, sob o ponto de vista de confiança do público, pode constituir-se de uma vantagem política significativa.

Empregado ou Empregador

Parece haver um raro consenso entre os economistas sobre tributos ou contribuições pagos pela empresa; no final, quem paga a conta, ou pelo menos a maior parte dela, parece ser sempre a pessoa física. De fato, as economias contemporâneas, em grande parte caracterizadas por elevados graus de oligopolização, a prática do **mark-up** é bastante disseminada, sendo os tributos e contribuições indiretas repassadas ao preço, em última instância, pagas pela sociedade.

Ocorre, no entanto, uma diferença de percepção, por parte do contribuinte, extremamente importante sob o ponto de vista político. Impostos, taxas ou contribuições pagos diretamente pela pessoa física são claramente percebidos como uma redução de renda. Aqueles "pagos" pelas pessoas jurídicas são, em larga medida "invisíveis" aos contribuintes, mesmo quando repassados integralmente ao preço do produto.

Esta "incidência indireta" dificulta extraordinariamente a apuração da exata carga contributiva de cada segmento dos contribuintes, fazendo também com que não-segurados paguem ao sistema previdenciário contribuições embutidas no preço dos bens e serviços que adquirirem, sem usufruir de qualquer benefício.

Por exemplo, o argumento de que os trabalhadores rurais não contribuem diretamente para a previdência social, e que, portanto, são subsidiados pelos urbanos, deve ser no mínimo analisada com cautela. Ao adquirirem bens e serviços produzidos no setor urbano da economia, eles estão na realidade pagando à previdência quantias equivalentes à parcela de contribuições do empregador integrante do preço daquilo que foi adquirido.

As evidências empíricas disponíveis quanto à incidência diferencial de tributos indiretos sobre as várias classes socioeconômicas indicam que os segmentos de baixa renda são os mais fortemente penalizados por esta forma de tributação.

No sistema de seguridade social brasileiro, apenas computando-se as incidências sobre folha de salários, a quantia "paga" pelo empregador é mais de duas vezes aquela paga pelo empregado.¹¹

Por outro lado, há que se reconhecer que o mito de contribuições "pagas" pelo empregador pode ser útil ao governo no plano político, no sentido em que o conflito distributivo não fica claro. Até que ponto esta "conveniência" política é vantajosa, em confronto com a percepção distorcida que enseja ao contribuinte, é realmente uma questão difícil de ser respondida. Certamente, em um regime democrático, que, em essência, privilegia a correta informação aos cidadãos e a explicitação de conflitos, a opção de contribuições diretamente pagas pelas pessoas físicas, seja sobre rendimentos do trabalho, seja sobre rendimentos do capital, parece mais apropriada.

Folha de Salários ou outra Base de Incidência (Valor Adicionado, Lucro ou Faturamento)

Considerando-se que o seguro social visa a repor salários daqueles que perderam sua capacidade laborativa, a incidência sobre folha pode ser considerada conceitualmente adequada.

Sob o ponto de vista econômico, ao contrário do que muitos apregoam a folha de salários apresenta uma estabilidade maior do que o restante das demais bases de incidências alternativas face às variações do ciclo econômico. Em outras palavras, a elasticidade de folha de salários em relação ao PIB tende a ser menor.

¹¹O empregado paga uma alíquota média de cerca de 9% sobre seu salário, limitado ao teto. Já o empregador recolhe, sobre todo o salário sem teto, a contribuição correspondente à incidência da alíquota de 22%.

Tal fato encontra explicação clara pela existência de custos de contratação e recontração, que são crescentemente significativos à medida que o processo de produção se desenvolve e emprega cada vez mais uma mão-de-obra qualificada.

Em termos de potencial futuro, espera-se um crescimento acelerado da participação dos salários na renda nacional, fruto da necessária e inevitável recomposição do poder de compra dos trabalhadores.

Finalmente, como já apontado anteriormente, a incidência sobre salários atua positivamente no que se refere à percepção dos contribuintes -- na esmagadora maioria assalariados -- quanto aos custos do sistema.

A argumentação favorável já não é tão forte no que se refere à adequação da Folha para o custeio dos programas de saúde e assistência social. Na realidade, conceitualmente não se deveria custear a saúde universalizada e muito menos a assistência social por "impostos" que recaíssem exclusivamente sobre um dos segmentos da sociedade.

Mesmo assim, unicamente por problemas econômicos ("comodidade tributária") poder-se-ia aventar a possibilidade de utilizar a folha **como um dos componentes** do custeio destes programas.

Existe uma série de argumentos contra a utilização da folha como base de incidência. Os mais freqüentemente citados são a "regressividade" e a inibição da absorção da mão-de-obra no processo produtivo.

O argumento de que a incidência de contribuições sobre folha é de caráter regressivo, principalmente levando-se em conta a existência de um teto de contribuição deve ser analisado com cautela. De fato, se **visto como um imposto**, trata-se obviamente de um imposto regressivo. É, no entanto, importante ressaltar que, no seguro social, paga-se uma **contribuição** para recebimento de um **benefício**.

Aliás, o que distingue um imposto de uma contribuição é exatamente o fato acima citado. Enquanto praticamente todos os especialistas concordam que os impostos devem ser algo progressivo, é bastante raro ouvir argumentos em prol de contribuições progressivas. Neste último caso, o que importa é se as contribuições dos segurados cobrem os custos dos benefícios. Mais ainda, o conceito de regressividade só se aplica se, e somente se, grupos

de baixa renda pagam mais do que recebem do seguro social, subsidiando grupos de mais alta renda.¹²

Quanto à absorção de mão-de-obra, é certo que a incidência de encargos sociais sobre a Folha encarece o fator de produção trabalho **vis-à-vis** os demais fatores. Desta forma, é claro que não favorecem o uso de tecnologias intensivas em mão-de-obra, **quando e se existe a opção** [ver Bacha, E.L., Mata, M. e Modenesi, R.L. (1972)].

Por outro lado, à medida que evoluem os processos de produção, a elasticidade da absorção da mão-de-obra em relação a seus custos tende a reduzir-se drasticamente no setor moderno da economia. Hoje, quando um empresário opta por produzir algo, em grande número de casos opta também por uma determinada tecnologia na qual raramente pode-se variar as proporções entre capital e trabalho.

Em termos técnicos, os processos industriais são hoje, em grande parte, **processos de proporções fixas** onde o uso dos fatores de produção é fixo para uma dada quantidade de produto, para uma larga faixa de variação de preços relativos entre os fatores.

A substituibilidade entre capital e trabalho apresentada nos livros textos de microeconomia, é muito mais um cenário de produção agrícola do século passado do que um cenário do mundo tecnológico atual.

Hoje, e muito provavelmente no futuro previsível, os custos da mão-de-obra representam uma fração pequena e declinante do custo total de produção; as decisões de uso dos fatores são no sentido de maximização da produtividade total do processo produtivo dentro de tecnologias dadas, sendo raras as situações de ajustes na margem. Em termos objetivos, em um bom número de processos produtivos modernos não haverá maior absorção de mão-de-obra por mais barata que sejam seus custos; em contrapartida, não é de se esperar redução de pessoal face a aumentos do custo do trabalho. Caso estes sejam excessivos, a decisão é de continuar ou não produzindo. Assim, o argumento sobre a base folha sob a ótica de inibição do uso da mão-de-obra é algo frágil.

Quanto ao faturamento, o número de argumentos contra é muito maior do que aqueles favoráveis ao uso desta base de incidência para o custeio da seguridade social. Na realidade, os únicos argumentos fortes a favor são que

¹²Em um sistema de repartição simples este fato ocorre freqüentemente.

a incidência sobre faturamento é fácil de ser operacionalizada e que a base apresenta alto potencial de arrecadação.

Em contrapartida, é certamente a pior escolha em termos de regressividade, conscientização do contribuinte, controle inflacionário, controle de evasão etc., como indicado em qualquer texto elementar de finanças públicas. O imposto ou contribuição é "em cascata", sendo repassado a preço de produto, pago primordialmente pelas classes mais desfavorecidas sob o prisma socioeconômico. Acréscimos de alíquotas refletem-se quase que imediatamente na aceleração da taxa inflacionária.

Quanto à base valor adicionado, adequada para impostos em geral, apresenta o inconveniente de ser de difícil conceituação e apuração em alguns setores da economia (por exemplo, setor financeiro).

Como fonte de financiamento, especificamente para o seguro social, a base valor adicionado apresenta ainda os inconvenientes de pouca visibilidade ao nível do contribuinte, o que não favorece a criação de uma consciência contributiva ao país.

A cobrança de impostos e/ou contribuições sobre valor adicionado exige um aparato sofisticado capaz de controlar a complexa escrituração contábil necessária. Dada a complexidade e as dificuldades de fiscalização, o nível de evasão tende também a ser elevado.

A instituição de contribuições sobre a base lucro, teoricamente a forma de fazer com que as remunerações do capital contribuam também ao custeio da seguridade, apresenta também alguns inconvenientes graves. O primeiro deles é que o lucro disponível para taxação constitui-se de uma base relativamente pequena quando comparada com a folha de salários ou faturamento. Além de altamente sensível às flutuações do ciclo econômico na maior parte dos retornos, o lucro presta-se a todo o tipo de manipulação contábil de difícil detecção para o total do universo de empresas.

Um outro agravante é que as alíquotas sobre o lucro já são elevadíssimas no Brasil, tomando-se padrões internacionais para a comparação. Assim, as alíquotas adicionais impostas sobre esta base para custeio da seguridade provavelmente ensejarão um aumento da evasão, comprometendo inclusive o desempenho da arrecadação do IRPJ -- Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

Finalmente, as outras bases, tais como renda de concursos de prognósticos, competições hípicas, patrimônio imobiliário rural, comercialização da produção rural, apresentam pouca justificativa lógica para o uso no custeio da seguridade, aliada a baixo potencial de arrecadação e algumas dificuldades operacionais, particularmente quanto à área rural.

A taxaço dos combustíveis automotivos, embora aparente razoável potencial, tem o defeito de encarecer desnecessariamente os produtos básicos, onde a parcela de frete é muito significativa. Convém ainda citar que os derivados de petróleo respondem pela quase totalidade do transporte urbano (autos, táxis, ônibus e caminhões) de passageiros e carga. Assim, os efeitos sociais da taxaço de combustíveis estão longe de serem desejáveis.

Recursos Gerais do Estado ou Receita Vinculada

Um dos pontos mais fortemente defendidos pelos administradores da seguridade social é a necessidade de uma receita vinculada, do tipo gerado por contribuições compulsórias sobre a folha de salários. A retórica do "seguro" é largamente empregada, de sorte que mesmo no texto constitucional, o tratamento dado às contribuições é diferenciado relativamente àquele dispensado aos tributos em geral.

A garantia de uma fonte de receita seria benéfica e mesmo indispensável, caso o sistema fosse realmente um seguro (no mínimo, questionável, em se tratando de um sistema assistencial). Os recursos vinculados fazem com que, até certo ponto, o sistema previdenciário transforme-se em um poderoso Estado dentro do próprio Estado. Quando tudo vai bem, utiliza os recursos para expandir programas; nas épocas desfavoráveis socorre-se dos recursos gerais para a sobrevivência.

Acima de tudo, a função redistributiva efetuada por um sistema de seguridade com receita vinculada não sofre os efeitos da competição por recursos diante de outros programas sociais de governo e, por esta mesma razão, é pouco questionada.

Em suma, aquilo que é realmente seguro pode e deve ser financiado através de recursos vinculados que assegurem o pleno cumprimento do contrato pactuado. Já a função assistencialista deve teoricamente ser custeada pelos recursos gerais do Estado dentro dos pressupostos de que o sistema tributário seja justo e de que a alocação de recursos orçamentários às diversas funções do governo seja racional. De outra forma, tendem a cristalizar-se mecanismos de transferência pouco

explícitos, fora de controle da sociedade como um todo e, por vezes, do próprio governo.

3.2 - Requisitos Básicos

Uma vez visto o que a Constituição de 1988 e demais diplomas legais conceituam como seguridade social no Brasil e como esta é custeada atualmente, é importante que se passe a considerar alguns requisitos ou princípios básicos para o seu custeio.

Se bem que a maioria das contribuições sociais não seja, do ponto de vista jurídico consideradas como tributos, é certo que, do ponto de vista econômico, não exista diferença significativa. O que varia é a base de cálculo e a justificativa apresentada para sua instituição. Por exemplo, o imposto é, segundo o artigo 16º do Código Tributário Nacional, um tributo que tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica relativa ao contribuinte, e não implica uma contraprestação direta por parte do estado; ao contrário da contribuição à seguridade social que, por sua vez, tem destinação específica.

Assim sendo, alguns princípios gerais de tributação [ver Pires (1992) e Silva (1978)] são aplicáveis às contribuições para a seguridade social. Para ilustrar, vale comentar aqueles que se encontram enumerados no Quadro 3, onde se mesclam alguns próprios da doutrina jurídica tributária com alguns outros que visam o tratamento adequado aos contribuintes e a aspectos operacionais de cobrança.

Capacidade Contributiva

De acordo com o art. 145 da Constituição Federal, em seu parágrafo primeiro: "Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte ...". No caso das contribuições à seguridade, a aplicação deste princípio é, no mínimo, discutível.

Em primeiro lugar, em se tratando de uma contribuição, há (ou pelo menos deveria haver) uma contrapartida entre esta e o benefício recebido. Assim, no caso do seguro social, não há sentido em se falar em contribuições progressivas ou regressivas; o que existe é um conjunto de contribuições pagas pelo indivíduo ao programa de seguro social **vis-à-vis** o benefício recebido do mesmo programa.

Quadro 3

REQUISITOS BÁSICOS PARA O CUSTEIO DA SEGURIDADE

Capacidade Contributiva

Neutralidade

Eqüidade

Produtividade

Legalidade

Anterioridade

Não-cumulatividade

Visibilidade: o contribuinte deve ver

- quanto paga
- para o que paga

Coerência entre o Fato Gerador e o Financiamento da
Seguridade

- conceitual
- potencial de geração de receita
- estabilidade intertemporal

Simplicidade Operacional

- no recolhimento pelos agentes econômicos
 - na fiscalização
 - no controle
-

Infelizmente, no Brasil, as contribuições para todos os programas estão "embaralhadas", ou seja, não há uma destinação específica de contribuições para o seguro, para a saúde e para a assistência social.

Aliás, os programas de saúde e assistência social nunca deveriam ser custeados por contribuições, pois não há vínculo entre o valor aportado e os benefícios e serviços recebidos. Saúde e assistência social são de caráter essencialmente redistributivo, devendo ser, preferencialmente, financiados por impostos.

Neutralidade e Eqüidade

Há dois princípios fundamentais na doutrina tributária, que são o da neutralidade e o da eqüidade. O princípio da neutralidade refere-se a não interferência sobre as decisões de alocação de recursos tomados como base no

mecanismo de mercado. Qualquer mudança nos preços relativos provocados por modificações na tributação contribuiria para tornar menos eficientes as decisões econômicas implicando uma redução no nível geral de bem-estar, que poderia ser atingido com os recursos disponíveis.

O princípio da equidade da carga tributária diz que idealmente o imposto deve ser justo, no sentido de garantir uma distribuição eqüitativa do ônus tributário sobre os indivíduos. Surgem, assim, duas óticas principais: a primeira, conhecida como princípio do benefício, preconiza que o ônus seja repartido entre os indivíduos de acordo com o que cada um deriva da produção governamental de bens e serviços; a outra, já mencionada, conhecida como princípio da capacidade de contribuição, sugere que essa repartição seja feita com base na capacidade individual de contribuição. Assim, se dois indivíduos são considerados iguais, devem ter um mesmo tratamento em termos de contribuição (equidade horizontal) e, por outro lado, se forem tidos como desiguais o tratamento deverá ser diferenciado segundo algum critério a ser estabelecido (equidade vertical).

Dada a importância deste tema, ser-lhe-á dado, adiante, tratamento particular, inclusive com algumas quantificações da incidência.

Produtividade

Um outro critério importante na análise tributária é o da produtividade do tributo do ponto de vista de sua contribuição para geração de receita. Essa pode ser analisada a partir da identificação de coeficientes de elasticidade da receita em relação à renda para diferentes alternativas de tributação.

No caso das contribuições à previdência sobre folha de salários, lucro e faturamento, fica bastante claro que este critério é, pelo menos teoricamente, atendido.

Legalidade

A legalidade, também chamada estrita legalidade ou reserva legal, é o princípio segundo o qual nenhum tributo pode ser exigido ou aumentado sem que a lei o estabeleça (artigo 150, inciso I, da Constituição Federal). Mas deve ser observado que há exceções a este princípio. No caso da seguridade social, a Constituição Federal faculta a criação de outras fontes de recursos destinadas a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social, desde que regulamentadas por legislação complementar (artigo 195, parágrafo 4º). Mas no parágrafo 5º do mesmo artigo estabelece que nenhum

benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

Anterioridade

O princípio da anterioridade, também chamado de anualidade, declara a competência dos exercícios financeiros para a aplicação das normas que instituem ou aumentam os tributos. Segundo esse princípio, que está fundamentado no artigo 150, inciso III, b, da Constituição Federal, um tributo não pode ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou. Mas há exceções para alguns tributos e, especificamente, as contribuições para a seguridade social são excepcionadas (CF, artigo 195, parágrafo 6º) quando estabelece um prazo de 90 dias da data de publicação da lei para que se as possa exigir.

De uma forma geral, o princípio da anterioridade vem sendo respeitado no que se refere às alterações de alíquotas sobre folha de salários. O mesmo não ocorreu em relação à taxação do faturamento, o que deu origem a inúmeras ações judiciais.

Não-cumulatividade

A não-cumulatividade é um preceito tributário aplicável no caso de impostos cuja base de tributação siga o critério do valor agregado, tal é o caso do IPI e do ICMS para os quais há disposição expressa nesse sentido nos artigos 153, parágrafo 3º, inciso II e 155, parágrafo 2º inciso I da Constituição Federal. Os impostos que apresentam cumulatividade tendem a desrespeitar o princípio da neutralidade.

A contribuição sobre o faturamento é tipicamente cumulativa, pois a cada etapa do processo de produção/comercialização ocorre a incidência, criando o chamado efeito cascata.

Existe também o princípio de que diferentes impostos (e contribuições) não podem originar-se no mesmo fato gerador, que, no Brasil, reveste-se em disposição Constitucional expressa neste sentido. A contribuição sobre lucro, cujo fato gerador é igual ao utilizado pelo Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, claramente contraria este princípio. As contribuições sobre faturamento ferem também este princípio.

Visibilidade

A visibilidade é um princípio pelo qual se deve "prestar contas" ao contribuinte, ou seja, o contribuinte deve saber quanto paga seja diretamente ou indiretamente, através de algum tributo, e, ainda, para o que paga, isto é, para o seguro social, saúde ou assistência social.

No caso das contribuições pagas pelo empregador, sobre folha, faturamento ou lucro, a visibilidade fica seriamente prejudicada. Por outro lado, a existência de um orçamento único para a seguridade social não permite que o contribuinte identifique o quanto paga para cada um dos programas (seguro social, saúde e assistência social).

Coerência

Um segundo ponto é o da coerência que deve existir entre o fato gerador e a prestação da seguridade. O princípio da coerência segue uma idéia originalmente colocada por Beveridge de que a saúde e assistência social deveriam ser custeadas por recursos gerais e, diversamente, os benefícios previdenciários o seriam através de contribuições sobre folha de salários. Generalizando, os benefícios para garantir um padrão mínimo definido socialmente devem ser cobertos por um esforço de solidariedade nacional. Já quando esses benefícios tenham a função da manutenção de uma dada renda em caso de perda da capacidade laborativa (quer devido a contingências previsíveis ou imprevisíveis), o seu custeio, pelo princípio do seguro, deve ser baseado na renda a ser reposta (no agregado da folha de salários). O seguro por acidente de trabalho seria ainda mais específico uma vez que, além de seu custeio estar baseado na folha de salários deve, também, ser da responsabilidade do empregador.

A coerência também deve existir no potencial de geração de receita que possa garantir os recursos necessários ao que se deseja financiar, estando aí incluídos os custos incorridos na operacionalização do recolhimento das contribuições. Ainda um último aspecto diz respeito à estabilidade da fonte de financiamento anticíclica que deve se apresentar estável intertemporalmente, embora, na prática, isso seja difícil de se alcançar.

Simplicidade Operacional

Um último requisito diz respeito à simplicidade operacional do financiamento, optando-se por aqueles meios que garantam não apenas a facilidade do recolhimento por parte dos agentes econômicos, mas

também que ofereçam métodos expeditos de fiscalização e controle.

Considerando-se o sistema hoje existente, a contribuição sobre o lucro é a que menos atende a este critério. Por outro lado, as contribuições sobre salário são as mais simples sob o ponto de vista operacional.

As contribuições sobre valor adicionado, freqüentemente citadas como potenciais substitutos daquelas contribuições à seguridade hoje existentes, apresentam o gravíssimo inconveniente de exigirem procedimentos operacionais extremamente complexos, quer na sua apuração pelos agentes econômicos, quer na sua fiscalização e controle.

3.3 - Aspectos de Eqüidade

É importante que se diga que grande parte dos sistemas de seguridade social, inclusive o brasileiro, raramente têm seus conceitos e objetivos claramente explicitados, mesclando componentes da abordagem de seguro e da abordagem redistributiva. Tal fato, fruto da tentativa de conciliação de objetivos conflitantes através do processo político, traz enormes dificuldades no que tange à percepção e discussão da problemática da previdência básica pelo público em geral. Na realidade, uma grande parte do sistema procura manter a aparência de um seguro, enquanto efetua significativas transferências de renda entre gerações e, freqüentemente, dentro de uma única geração.

A falta de entendimento é ainda maior quando se passa a discutir os problemas da seguridade social. Alimentada permanentemente pelo mito do seguro, a população reage à absorção do conceito de seguridade. Devido ao custeio único das atividades (previdência, saúde e assistência social), o segurado sente-se de certa forma lesado pelo "desvio" de recursos do seguro social para o componente assistencial da seguridade. Essa é uma reação esperada, pois o conceito de seguridade, que é relativamente recente entre os especialistas que militam na área, ainda não foi absorvido pela população.

A existência da eqüidade coletiva, que deve estar presente em algum grau no seguro social, pressupõe um pacto de solidariedade entre os membros de uma sociedade. Independente de sua magnitude, o que importa em termos de justiça social, é que as transferências ocorram na direção correta, sem as distorções tão freqüentemente observadas. Um bom exemplo destas distorções é o que normalmente ocorre com a aposentadoria por tempo de serviço. As classes

trabalhadoras menos favorecidas no Brasil raramente conseguem cuidar de seus registros trabalhistas de forma a fazer prova seu tempo de serviço. Os trabalhadores dessas classes são obrigados a trocas mais freqüentes de emprego ou ficam desempregados durante algum tempo ou buscando emprego no mercado informal. E mais, mesmo aqueles que apesar desses obstáculos logram usufruir da aposentadoria por tempo de serviço tendem a ter uma esperança de vida menor do que a dos trabalhadores de classes mais abonadas. Não é difícil perceber que um balanço atuarial vai mostrar que o valor esperado de suas contribuições é sensivelmente maior do que o valor dos benefícios recebidos.

Sob o ponto de vista técnico, assumindo-se que o pagamento dos empregadores em geral é repassado para preços e que pagamentos do Tesouro são pagos pelos contribuintes em geral, recolhimentos por uma das fontes (lucro, valor adicionado, faturamento, folha de salários, produção agrícola etc.) podem ser entendidos como contribuições indiretas (por similaridade ao imposto indireto) para o sistema. Dependendo da cesta de consumo do indivíduo, ele deve ser mais ou menos afetado por estas contribuições indiretas.

Para a distribuição da incidência das contribuições indiretas foram utilizadas a matriz de insumo-produto intersetoriais para 1980 atualizada para 1985 e as pesquisas de orçamento familiar (POF), sob a hipótese de que os empregadores repassam integralmente aos preços as contribuições pagas.

A Tabela 8 quantifica o impacto da aplicação de uma alíquota de 10% sobre as bases salário, faturamento e lucro. Foram consideradas nove classes de renda familiar e a total inexistência de evasão e inadimplência.

Observe-se, em primeiro lugar, o impacto sensivelmente maior que a contribuição sobre o faturamento acarreta em relação às demais bases. Tal impacto é cerca de 10 e cinco vezes maior do que os correspondentes impactos sobre salário e lucro, respectivamente. Todas estas bases apresentam o fenômeno de incidência em "cascata", mas o efeito é mais visível para a base faturamento.

Em seguida deve-se atentar para o fato de que os impactos são regressivos para as bases faturamento e lucro sendo progressivos apenas no caso dos salários (desprezando-se o efeito causado sobre a primeira classe cuja renda é muito baixa). Alíquotas sobre folha oneram percentualmente mais as famílias de renda mais alta, o que é contra-intuitivo já que seria esperado

(sem considerar o efeito cascata) que produtos fabricados por empresas intensivas em mão-de-obra fossem a maior parte da cesta de consumo do pessoal de renda mais baixa. Alíquotas sobre faturamento oneram mais as famílias de renda mais baixa, possivelmente porque a composição desta cesta inclui mais produtos com produção horizontal.

A linha onde se lê IGP mostra o impacto que a aplicação da referida alíquota de 10% causa sobre o Índice Geral de Preços. Como as bases são de grandezas diferentes, as receitas para uma mesma alíquota são também diferentes para as diferentes bases. A Tabela 9 mostra o impacto nas diferentes classes de renda e no IGP provocado por alíquotas necessária para se arrecadar a mesma receita nas diferentes bases (arbitrou-se para a comparação a alíquota de 10% sobre a base salário). Tudo o mais constante, a folha de salários parece ser a pior base seguida do faturamento e do lucro.

Tabela 8

EFEITO DE APLICAÇÃO DE UMA ALÍQUOTA DE 10% SOBRE AS BASES - FOLHA DE SALÁRIO, FATURAMENTO E LUCRO

Classe	Limite Superior (em SM)	Sobre Salário (%)	Sobre Faturamento (%)	Sobre Lucro (%)
1	0,75	2,73	26,53	5,22
2	1,86	2,62	27,20	5,30
3	3,66	2,64	27,54	5,25
4	4,87	2,68	27,39	5,19
5	7,62	2,73	27,07	5,15
6	9,98	2,76	26,85	5,11
7	16,89	2,82	26,59	5,05
8	28,56	2,95	26,29	4,83
9	s/lim.	3,04	25,93	4,74
IGP		2,97	28,22	4,62
Alíquota		10,00%	10,00%	10,00%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 9

EFEITO DE APLICAÇÃO DE ALÍQUOTA PARA GERAR A MESMA RECEITA NAS DIFERENTES BASES - FOLHA DE SALÁRIO, FATURAMENTO E LUCRO

Classe	Limite Superior (em SM)	Sobre Salário (%)	Sobre Faturamento (%)	Sobre Lucro (%)
1	0,75	2,7	2,1	1,6
2	1,86	2,6	2,2	1,7
3	3,66	2,6	2,2	1,6
4	4,87	2,7	2,2	1,6
5	7,62	2,7	2,1	1,6
6	9,98	2,8	2,1	1,6
7	16,89	2,8	2,1	1,6
8	28,56	3,0	2,1	1,5
9	s/lim	3,0	2,1	1,5
IGP		3,0	2,2	1,4
Alíquota		10,00%	0,79%	3,14%

Fonte: Elaborada pelos autores.

Um problema à parte é mensurar esta incidência para o trabalhador rural. Já que a POF não privilegia este recorte geográfico, não foi possível fazer esta estimativa. Obviamente, o seu perfil de consumo deve ser diferente ao do seu companheiro urbano.

A análise da equidade apenas pelo lado das contribuições produz efeito semelhante a quem observa um panorama tridimensional apenas com um dos olhos: retira-lhe totalmente a profundidade. Assim, conclusões sobre se um sistema é progressivo ou regressivo observando-se apenas a incidência efetiva das contribuições por faixa salarial é totalmente parcial. A análise correta deve considerar, por classe de renda, o valor esperado das contribuições e dos benefícios e serviços recebidos.

3.4 - Evasão

a) Evasão nas contribuições sobre folha

A arrecadação não deve ser estimada simplesmente pelo produto de alíquota e a base uma vez que existe um nível de evasão e de inadimplência. Se a fonte de financiamento considerada for a folha de salários, a evasão das receitas da seguridade poderá ser devida à existência de alto grau de informalização nas relações

de trabalho como também ser devida à inadimplência dentro do próprio setor formal.

Primeiramente, está a informalização, que parece ser o resultado de duas componentes: a pressão demográfica sobre o mercado de trabalho, via um crescimento vegetativo urbano e o êxodo rural, que se desdobra em uma aceitação de subempregos em nível do indivíduo e unidade familiar; e uma estratégia de sobrevivência ou, mesmo, crescimento empresarial da pequena e média empresa na competição com outras tecnologicamente melhor equipadas.

Em segundo lugar, está a evasão que se dá dentro do próprio setor formal de trabalho. Uma estimativa deste fenômeno pode ser feita através do cadastro da Rais (Relação Anual de Informações Sociais) que fornece uma cobertura bastante representativa do mercado formal de trabalho. Assim pode-se estimar a evasão através do hiato entre a estimativa de arrecadação teórica e o montante efetivamente recolhido.

Na Tabela 10 são apresentados alguns resultados de estudos sobre evasão de receitas com base na Rais realizados no IPEA. Observe-se que estes valores são ainda pequenos se comparados com outros estudos com base na Rais, mas adotando metodologia diferente como pode ser encontrado em [Almeida (1992)] onde foram estimados os percentuais de 32,62, 25,03, 36,80 e 41,03 para os anos de 1985 a 1988, respectivamente. Infelizmente, este último autor não fornece elementos suficientes que permitam explicar as diferenças.

b) Evasão das contribuições sobre faturamento e lucro

Lucro e faturamento podem também ter um nível de evasão/inadimplência estimado, só que também incorporando uma perda devida ao atraso no repasse (governo) e uma medida de renúncia fiscal (não pagamento de empresas com processos na Justiça).

A crise de financiamento do setor público vivida a partir da década de 80 refletiu na implementação de sucessivas reformas tributárias pouco eficazes que terminaram reduzidas à elevação das alíquotas e à ampliação da carga múltipla. A Tabela 11 ilustra a evolução da arrecadação do Finsocial e sua participação como percentagem do PIB.

Tabela 10

ESTIMATIVA DA EVASÃO

Ano	FSC (Rais) Val. Correntes (A)	FSC (SEA) Val. Correntes (B)	B/A %	EVASÃO %
1979	1446295970	1241684908	85,85	14,15
1980	2858937522	2283563315	79,87	20,13
1981	6056061620	4856514098	80,19	19,81
1982	12735946455	9928821876	77,96	22,04
1983	27441692630	22016843387	80,23	19,77
1984	77543518257	59310747981	76,49	23,51
1985	298756361051	218413785437	73,11	26,89
1986	815830869087	636323394983	78,00	22,00
1987	2531265339223	1903510039754	75,20	24,80
1988	--	--	--	n/d
1989	320222141605	220985299922	69,01	30,99
1990	7942301989632	6101276388435	76,82	23,18

Fonte: Elaborada pelos autores.

Tabela 11

EVOLUÇÃO DO FINSOCIAL

Anos	Valores correntes (Cr\$ mil)	Aliq. Média	% do PIB	% Tot. Rec. Previdenc.	Evasão Estimada
1982	188,9	0,5	0,38	5,20	63,94
1983	670,2	0,5	0,59	10,10	58,01
1984	2.000,0	0,5	0,54	10,06	54,85
1985	8.070,2	0,5	0,58	11,47	42,39
1986	24.989,4	0,5	0,68	12,64	33,11
1987	74.904,6	0,5	0,65	11,59	35,94
1988	624.751,0	0,6	0,72	15,59	40,44
1989	12.815.484,0	0,8	1,01	17,86	38,46
1990	483.168.856,1	1,2	1,48	23,63	39,10
1991	2.521.370.078,0	1,9	1,53	28,32	60,87
1992	17.235.867.879,0	2,0	0,97	-(*)	76,09

Fontes: Elaboração própria a partir de dados do Iesp/Fundap, Revista Conjuntura Econômica e Dataprev.

(*) Dado não disponível.

A queda na arrecadação do Finsocial no ano de 1992 pode ser justificada em parte pelo aumento do número de ações interpelativas quanto à constitucionalidade da contribuição, o que acarretou um pesado ônus para o caixa do Tesouro Nacional devido ao bloqueio judicial dos depósitos feitos em juízo que chegaram a somar, em 1992, aproximadamente US\$ 10 bilhões.

A Tabela 12 mostra a evolução da arrecadação da contribuição sobre o lucro, sua participação no total das receitas da seguridade social e a participação da mesma como percentagem do PIB.

Tabela 12

CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LUCRO

Ano	Valores Correntes (Cr\$ milhões)	Alíq. Média	% Total Rec. Previdenciárias	% do PIB	Evasão Estimada
1989	2.461	10,0	3,68	0,19	96,54
1990	170.580	10,0	8,34	0,53	90,69
1991	451.392	10,0	5,07	0,27	95,00
1992	12.500.645	10,0	--	0,72	99,37

Fonte: Elaboração própria.

c) O Imposto sobre Transações Financeiras

Embora não integre o atual custeio da seguridade social no Brasil, vale comentar o IPMF -- Imposto Provisório sobre Movimentações Financeiras --, freqüentemente lembrado como fonte alternativa/complementar de recursos para custeio da seguridade.

A criação do IPMF representa uma experiência nova na tributação brasileira. Argumenta-se a seu favor tratar-se de um imposto que, à primeira vista, parece de fácil controle de arrecadação -- o que garantiria uma baixa evasão, uma vez que se apóia na estrutura do setor bancário, e cuja alíquota é baixa comparativamente aos demais impostos. Todavia, nenhum desses argumentos se sustenta: primeiro porque a facilidade de arrecadação esbarra na questão da quebra do sigilo bancário e também como mostra a experiência estrangeira a alíquota baixa pode tornar-se alta, como aconteceu na Argentina.

Na realidade, trata-se de criação de mais um tributo, o que de si já é questionável, não bastassem os já existentes no país. E mesmo, a sua denominação

"provisória" não tem boa conotação. O fato é que o emprego de uma base tributária ainda não utilizada no país e a inexistência de muitos estudos profundos sobre as possíveis repercussões de tal imposto na economia, torna difícil uma avaliação criteriosa de sua conveniência. Assim, pode-se argumentar que o IPMF pode resultar em "um tiro no escuro que pode muito bem produzir um furo na água".

Quanto ao nível de evasão/inadimplência de bases que nunca foram utilizadas no país só é possível ter-se uma idéia de seu provável nível por comparação com o ocorrido em outros países, ainda que estes tipos de experiência não possam ser simplesmente transpostos. Por exemplo, na Argentina, após seis anos de vigência do imposto a participação da arrecadação do imposto como percentagem do PIB havia decrescido, sendo que a alíquota tinha sido aumentada em mais de dez vezes, como demonstra a Tabela 13.

O Imposto sobre Transações Financeiras -- IPMF -- objeto da experiência tributária brasileira recente, teve duração bastante breve. Sua vigência não chegou a durar um mês -- alvo de várias contestações jurídicas que resultaram na sua suspensão pelo Superior Tribunal Federal.

d) A Curva de Laffer

No Brasil, embora a carga tributária global em relação ao PIB seja pequena, quando comparada a de outros países, a carga é excessivamente pesada para quem paga. De fato, a partir de certo nível de tributação, que pode ser considerado como de **saturação**, o que passa a ocorrer é um fenômeno de "incentivo" à evasão, quando o custo de oportunidade de não pagar é menor do que aquele de estar em dia.

Tal fato é mostrado na denominada curva de Laffer uma curva de forma aproximada à de um "U" invertido em um par de eixos coordenados alíquota **versus** arrecadação efetiva; a partir de uma alíquota zero, a arrecadação tende a crescer à medida que se aumentam as alíquotas. Eventualmente o peso da carga tributária com o aumento da alíquota, começa a se tornar insuportável e a partir de determinado nível a arrecadação não cresce mais e passa mesmo a decrescer, como fruto de um alto grau de evasão. O recolhimento de um tributo sobre uma base não-nula pode ser nulo por duas razões: alíquota de 0% -- nada a recolher -- e alíquota de 100% -- evasão total.

Tabela 13

IMPOSTO SOBRE DÉBITOS BANCÁRIOS -- ARGENTINA

Ano	Alíquota Geral	% da Arrecadação Tribut. Geral	% do PIB
1984	0,1%	1,87	0,27
1985	0,1% - 0,2%	2,26	0,45
1986	0,2%	3,08	0,60
1987	0,2%	2,36	0,44
1988	0,2% - 0,7%	5,88	1,01
1989	0,7% - 1,2%	5,97	1,04
1990	1,2%	2,51	0,42
1991	1,2% - 0,3%	6,38	-
1992	0,3%	4,07	-

Fonte: Banco Central da República Argentina.

O Gráfico 5 ilustra a curva de Laffer para o caso da contribuição sobre o faturamento -- Finsocial/Cofins -- para o período compreendido entre janeiro de 1985 e julho de 1993. Podemos perceber que a alíquota atualmente em vigor já se encontra na parte decrescente da curva de Laffer, caracterizando um nível de tributação além dos patamares suportáveis. O Gráfico 6 mostra esse mesmo fenômeno, agora, em termos de valor de arrecadação absoluto por nível de alíquota.

e) Uma nota sobre as bases

O Gráfico 7 mostra a taxa de crescimento anual das receitas previdenciárias sobre folha de salários, do Finsocial/Cofins e do PIB. Como se pode notar pelo gráfico, as taxas de crescimento têm quase sempre o mesmo sinal. Daí se deduz que a procura de uma base anticíclica revela-se uma busca infrutífera. No que diz respeito às taxas propriamente ditas, é a folha de salários que mais se aproxima em ordem de grandeza da variação do PIB. O Faturamento parece comportar-se como um amplificador das variações do PIB.

4 - ESTIMATIVA DA RECEITA FUTURA POR FONTE

Com vista a proporcionar uma melhor apreciação da provável evolução da seguridade social brasileira na forma como se acha presentemente organizada, foram feitas projeções da situação econômico-financeira até 2030.

Gráfico 5

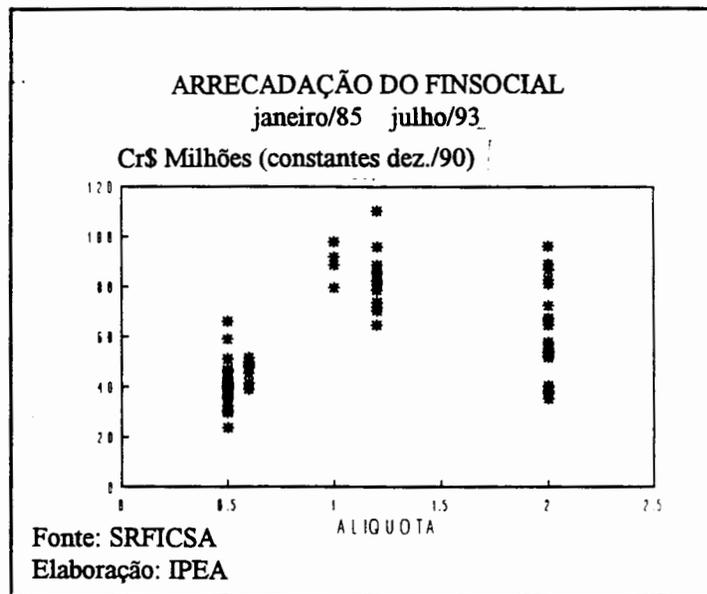


Gráfico 6

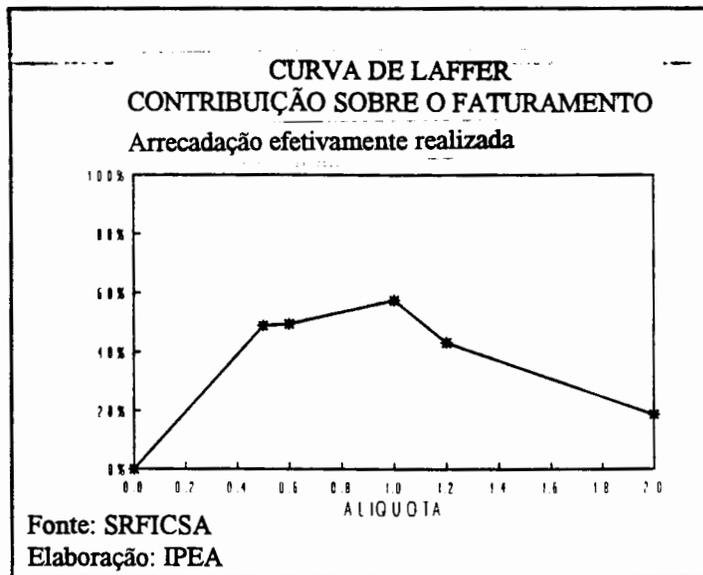
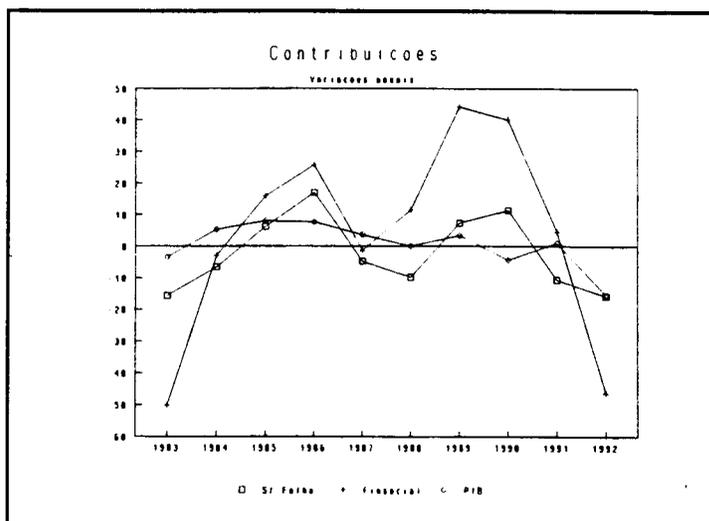


grafico 7



Os resultados adiante apresentados devem ser entendidos como prováveis cenários e não como previsões. Assim é que, dadas as hipóteses demográficas, econômicas e institucionais, o modelo desenvolvido pelos autores projeta de forma desagregada os resultados econômico-financeiros da seguridade social [ver Moreira (1991); Oliveira *et alii* (1985, 1990 e 1994)]. Conforme já ressaltado no início deste trabalho, não são considerados nestas projeções os programas de seguro-desemprego, PIS/Pasep e do FGTS.

O método de projeção se apóia em cinco módulos básicos: 1) módulo demográfico; 2) módulo de geração de contribuintes; 3) módulo de geração de beneficiários; 4) módulo de consistência macroeconômica; e 5) módulo de geração de receitas e despesas. Através destes módulos, trabalhados de forma encadeada e utilizando-se três cenários macroeconômicos, obtêm-se as necessidades de financiamento através da diferença entre as projeções de receita e despesa para a seguridade como um todo.

O módulo de consistência macroeconômica projeta três cenários: cenário 1 ou de "ajuste público", onde é feito um ajuste de forma a se equilibrar as contas do setor público, resultando em uma taxa de crescimento; o

cenário 2 ou "ajuste privado" onde o aumento da poupança doméstica é conseguido somente através do acréscimo dos lucros retidos pelas empresas; e finalmente o cenário 3 ou "crise", em que se supõe que não são tomadas medidas de ajuste no setor público, resultando um baixo nível de crescimento e um desequilíbrio fiscal.

A Tabela 14 fornece os parâmetros, em termos de taxas geométricas anuais de crescimento, de cada um dos 3 cenários formulados, para os primeiros 10 anos de projeção. A partir do décimo ano, as taxas de crescimento dos diferentes segmentos são iguais entre si -- ou seja o sistema é homotético. Por exemplo, a massa salarial é constante como fração do PIB a partir de 2003. Assumindo-se o crescimento do PIB constante (5,4% nos dois primeiros cenários e 3,5% no terceiro), isto é equivalente a um crescimento do salário médio de 4,1% a.a. nos dois primeiros cenários e 2,2% no terceiro cenário.

Tabela 14

PROJEÇÕES COM O MODELO MULTISSECTORIAL

Cenário	1	2	3
Índice de Theil	1,54	1,03	1,52
Taxas de Crescimento (%)			
PIB, faturamento e lucros retidos	5,4	5,4	3,5
Renda per-capita	3,6	3,6	1,7
Salário médio	2,9	2,9	1,2
Salário mínimo	2,7	6,4	1,0

Fonte: Elaborada pelos autores.

De forma sumaríssima, os resultados (ver Gráficos 8 a 10) obtidos foram os seguintes:

a) as projeções das despesas de cada componente da seguridade, em termos de pontos percentuais do PIB, crescem dos 8% em 1990 para 13,5% em 2030 no caso mais favorável (cenário 1) e para em torno de 15% no caso mais desfavorável (cenário 2).

b) as necessidades de financiamento variam em 2030 de 4,0% do PIB na hipótese mais otimista para 6,0% do PIB na hipótese mais pessimista.

É importante notar que as projeções efetuadas baseiam-se em hipóteses bastante otimistas, mesmo no cenário macroeconômico mais desfavorável. Ressalte-se, ainda, que se supõe constante o nível de evasão apesar dos elevadíssimos acréscimos das alíquotas de contribuição que seriam necessários para seu financiamento. É de certa forma improvável que a informalização da economia não permaneça em ritmo crescente, principalmente considerando-se os acréscimos dos encargos sociais necessários ao custeio da seguridade.

Um segundo efeito macroeconômico, talvez mais importante, é o de que os acréscimos da carga contributiva, que se conjuga aos acréscimos de carga tributária **stricto sensu**, previstos em futuro próximo, provavelmente terão impactos significativos em termos de redução de formação de poupança, investimentos e, conseqüentemente, da taxa de crescimento do próprio PIB. Mesmo considerando-se os efeitos desejáveis desta redistribuição, é certo que o crescimento do produto seria negativamente afetado.

Os resultados apresentados indicam que, embora em alguns aspectos justificáveis sob o ponto de vista social, as regras atuais para a seguridade acarretam uma considerável elevação de custos, deixando sérias dúvidas sobre a viabilidade de seu financiamento não-inflacionário.

Deste exercício de projeções pode-se concluir que se apenas consideradas as necessidades adicionais de financiamento estar-se-á perpetuando as atuais distorções e incongruências do sistema em nível conceitual e operacional. Assim sendo, a solução para o financiamento do sistema em seguridade não encontrará respaldo em uma abordagem dita **marginalista**, que não considera a necessidade de toda uma revisão do sistema.

5 - REPENSANDO O CUSTEIO DA SEGURIDADE SOCIAL

Uma apreciação dos exercícios de projeção econômico-financeira da seguridade social brasileira, conforme se apresentou na Seção 3, mostra que, da forma que se acha presentemente estruturada, os problemas de financiamento da seguridade social persistirão. Repensar o custeio exige que se repense, antes, o modelo de seguridade, em si.

De fato, a abordagem fiscalista, onde o enfoque básico é a geração de recursos para custeio dos programas governamentais sem atentar para a própria natureza e magnitude das despesas, tende a produzir resultados, no mínimo, frustrantes. Como demonstra claramente a Curva

de Laffer traçada para o Finsocial existe um nível máximo de impostos e contribuições que a sociedade aceita pagar. Ultrapassado este limite, por mais que se aumentem as alíquotas, a arrecadação não cresce; pior ainda, o resultado de uma insistência no aumento das alíquotas nominais pode resultar, e muitas vezes resulta, em queda da própria arrecadação.

Muitos argumentam que o peso da seguridade social no Brasil ainda é muito baixo comparativamente a outros países onde vigora o chamado **welfare state**. Aliás, como demonstra este próprio trabalho quando trata da evolução da seguridade em nível mundial, esta afirmativa é verdadeira. É, no entanto, fundamental deixar claro que, apesar da participação da seguridade no PIB ser relativamente baixa, a afirmativa de que o problema é de geração de receita é falsa. Esquecem-se os defensores deste tipo de posicionamento que o "excedente taxável" de cada sociedade depende de seu nível absoluto de renda. Em outras palavras, uma carga tributária de 30% em uma sociedade afluenta (como por exemplo a Suécia, Noruega ou Alemanha) simplesmente não pode ser comparada com o mesmo percentual em um país em desenvolvimento como o Brasil. Da mesma forma, a medida do "esforço contributivo" de uma sociedade afluenta para sustentar um sistema de seguridade social pode ser menor comparativamente a de uma sociedade do terceiro mundo, mesmo que os programas sociais representem parcelas superiores do produto no primeiro caso.

Gráfico 8

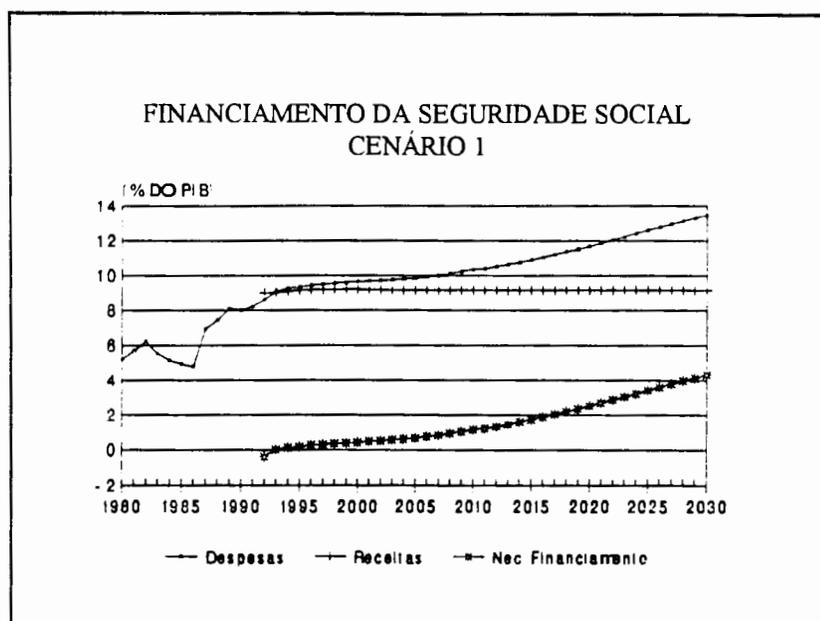


Gráfico 9

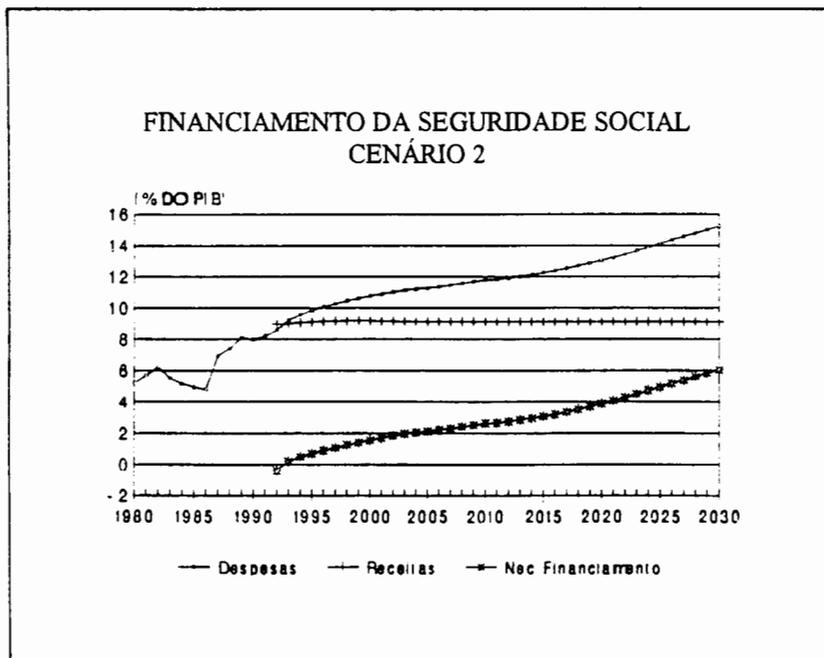
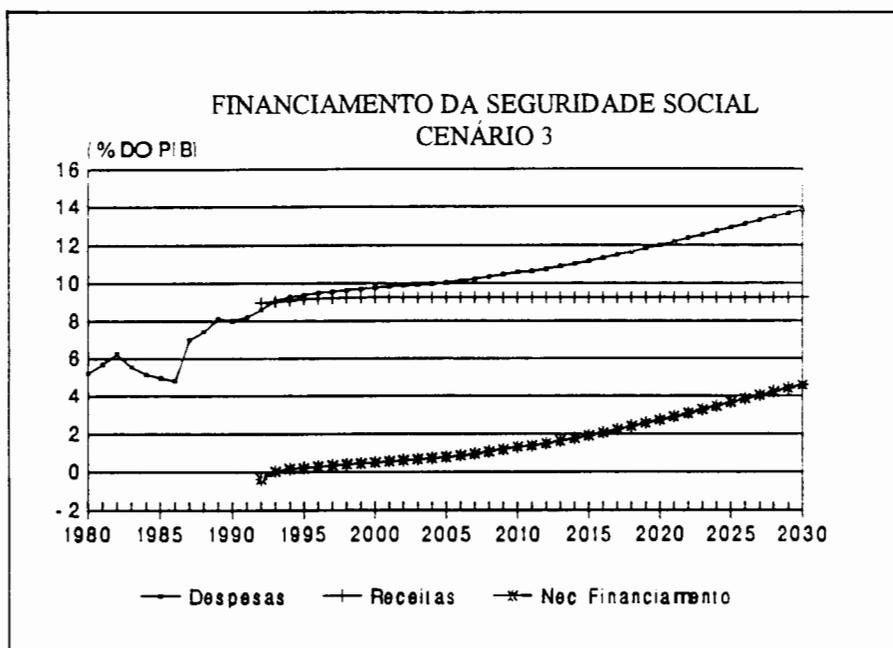


Gráfico 10



Uma outra ilusão é a existência de "bases de financiamento anticíclicas". Neste sentido, este trabalho conclui que não existe qualquer evidência empírica de que o faturamento seja anticíclico, em contraposição a folha de salários, que seria pró-cíclica. Pelo contrário, o que se constata é que não só as variações do faturamento seguem o mesmo sentido das variações da folha de salários e do PIB, mas, principalmente, que as variações do faturamento são maiores do que aquelas da folha de salários. Em outras palavras, quando o produto cai, o faturamento cai mais do que proporcionalmente.

Assim, repensar o custeio significa repensar a seguridade social como um todo, pois para cada estrutura e natureza de programas existe um correspondente esquema de custeio. Não há, portanto, um esquema "ótimo" de custeio independente; pode haver, sim, um conjunto coerente e viável de fontes de recursos e de suas aplicações.

Existe hoje no Brasil um espectro bastante amplo de propostas de reformulação do seguro social, saúde e assistência social que possivelmente entrarão em discussão dentro do processo de revisão constitucional. Por exemplo, no caso do seguro social este leque de propostas varia desde a sua completa transformação em regime de capitalização individual até o estabelecimento de diversos valores para o teto de contribuições e de benefícios.

Embora possa haver várias propostas de reforma estrutural da seguridade, há algumas diretrizes básicas -- coerentes com as idéias e projeções aqui apresentadas -- que devem norteá-las:

- a) Total visibilidade, tanto de custos como de benefícios da seguridade social, no sentido de explicitar claramente os conflitos distributivos na partilha das rendas;
- b) Manutenção do conceito de seguridade social, mas com separação efetiva de seus componentes (seguro social, saúde e assistência social) nos planos de conceito, de custeio e operacional;
- c) Respeito total à liberdade e à decisão soberana do indivíduo, restringindo a intervenção do Estado sobre as decisões de poupança e investimento ao mínimo necessário;
- d) Respeito aos direitos adquiridos e mudanças totalmente opcionais;

-
- e) Opção preferencial por contribuições pagas diretamente pelas pessoas físicas;
 - f) Segurança dos recursos que custeiam a seguridade social;
 - g) Controle social, preferencialmente exercido em nível da pessoa física, sobre todas as funções da seguridade social;
 - h) Gestão e aplicação dos recursos de forma descentralizada, procurando-se evitar as concentrações de poder político e econômico;
 - i) Políticas de rendas explícitas, ao invés de benefícios assistenciais sob a tutela do Estado;
 - j) Substituição do Estado provedor pelo Estado promotor de serviços sociais.

Uma proposta apoiada nas diretrizes acima é a proposta do IPEA que, de forma muito simplificada, contempla os seguintes pontos básicos: 1) um seguro social básico; 2) um seguro complementar opcional; 3) um esquema universal de saúde; e 4) um sistema universal de assistência social.

Embora não haja um modelo "ideal" para a reforma do sistema, a proposta do IPEA será utilizada como exemplo por ter uma estrutura articulada, bem como simulações que permitem prospectar sua viabilidade econômico-financeira.

O seguro social básico seria público compulsório, tendo benefícios com teto de até três salários mínimos, exceto para a aposentadoria por tempo de serviço, que seria eliminada ou teria um teto limitado a um salário mínimo.

Acima de determinado teto (o modelo proposto pelo IPEA sugere três salários mínimos) haveria um seguro complementar opcional, público ou privado, suficientemente livre e flexível -- desde que obedecidas normas mínimas de prudência que dêem garantia ao segurado -- facultando ao segurado a livre escolha da cobertura, nível de reposição etc.

O sistema de saúde seria de caráter universal, baseado no "bônus-saúde" calculado como o valor esperado médio **per capita** dos gastos com saúde em função de sexo, idade e localização do domicílio. O atendimento integral seria feito por OMS -- Organizações Mantenedoras de Saúde --, públicas ou privadas, de livre escolha de cada cidadão. Cada OMS, ao captar o

bônus, comprometer-se-ia a cumprir um contrato padrão onde presta atenção integral (preventiva e curativa) ao indivíduo (ou ao seu grupo familiar). As OMS funcionariam em regime competitivo sob regulação e controle do Estado.

Finalmente, haveria um esquema de assistência social, para uma clientela de idosos e carentes não-segurados, concedendo seletivamente benefícios em dinheiro, com valor de benefícios bastante inferior ao benefício previdenciário mínimo.

Quanto ao custeio, o ponto fundamental é que os programas de seguro social, saúde e assistência social teriam fontes específicas de financiamento, não havendo, em qualquer hipótese, intercomunicabilidade entre os orçamentos. Em termos práticos, isto significa dividir o orçamento da seguridade social em três orçamentos individualizados e distintos:

- a) O Orçamento do seguro social;
- b) O Orçamento da Saúde;
- c) O Orçamento da Assistência Social.

A lógica desta partição é bastante clara. Principalmente atendendo aos princípios de visibilidade e coerência, os três programas que integram a seguridade, de natureza absolutamente diferenciada entre si, devem ter fontes igualmente diversas. Por outro lado, não faz absolutamente nenhum sentido técnico nem político misturar recursos do seguro social com os da saúde e da assistência social. O primeiro programa é, antes de mais nada, uma relação contratual entre o segurado e o segurador, que no caso do sistema básico, é representado pelo Estado. No seguro social há um vínculo contributivo, onde deve predominar uma proporcionalidade entre o valor das contribuições e o valor dos benefícios. Embora possa haver alguma redistribuição -- e por isto, o seguro é social -- o objetivo maior é o de reposição da renda segurada no caso de perda da capacidade laborativa como decorrência das contingências de morte, doença, invalidez, idade, desemprego involuntário e, em alguns casos, desgaste prematuro pelo trabalho.

Por oposição, a assistência social é tipicamente um programa redistributivo, onde não deve haver qualquer relação entre aportes e benefícios. Tendo por objetivo uma clientela específica de idosos, deficientes e carentes em geral, os programas devem ser focalizados de acordo com os critérios de necessidade e seletividade. Por estas razões, ao contrário da maioria

dos casos do seguro, os programas de assistência devem ser essencialmente de "curto prazo", no sentido em que devem ser permanentemente avaliados para se ter a certeza de que o estado de necessidade ainda persiste.

Finalmente, a saúde é de caráter intrinsecamente diverso dos dois outros programas. Assim, alguns projetos específicos, especialmente no campo da saúde pública requerem esforços continuados ao longo do tempo, requerendo uma continuidade no fluxo de recursos; outros, são caracteristicamente de curto prazo.

Feitas estas considerações, fica evidente que não há lógica na manutenção de um "orçamento" único para a seguridade. Um orçamento, em termos técnicos, pressupõe que se pode alocar recursos de um programa para outro, conforme as prioridades da política a ser adotada. No caso em discussão, não faz qualquer sentido deslocar recursos do seguro social, que garantem contratos de longo prazo e que têm enorme rigidez, para atender, por exemplo, necessidades emergenciais na saúde ou na assistência social. Como já foi dito, trata-se da situação esdrúxula do aposentado brigando por recursos com o doente e com o carente.¹³

Observe-se, que a separação dos custeios, que muitos tratam eufemisticamente por "especialização de fontes", não implica acabar com o conceito de seguridade. Continua existindo uma integração em nível de conceito, no que toca à cobertura dos diversos riscos sociais, quer em nível de prevenção, quer em nível de reparação das perdas ou estados carenciais. Também nada impede que os órgãos encarregados do seguro social, da saúde e da assistência social tenham uma ação articulada. Pelo contrário, esta ação conjunta talvez seja até facilitada pela eliminação do conflito por recursos.¹⁴

Um segundo ponto é que, embora particionado em três orçamentos independentes, os recursos da seguridade devem ter orçamento próprio. Mesmo para aqueles programas para os quais se sugere financiamento com recursos fiscais, julga-se que um determinado grau de vinculação é desejável e necessário. Assim, os recursos destinados ao custeio do seguro social devem ter um

¹³Ministro Antônio Britto, em várias ocasiões.

¹⁴A outra alternativa de eliminação deste conflito com um orçamento único para a seguridade social seria a criação de um Ministério da Seguridade Social, totalmente impensável dado o seu gigantismo e concentração de poder.

orçamento absolutamente autônomo, sem nenhuma intercomunicabilidade com os orçamentos dos demais programas da seguridade nem com o Orçamento Fiscal. Mesmo no caso da saúde e da assistência social é fortemente recomendado que se tenha orçamentos próprios dada as características de continuidade de alguns programas e a sua fragilidade dentro do processo decisório político. No caso do exemplo de reforma aqui adotado, estas últimas ponderações ganham ainda mais força, pois se está evoluindo de sistemas clientelistas e paternalistas -- onde, no entanto, o benefício político é facilmente identificável, para sistemas mais eficientes, mas onde o benefício político é difuso.

Como já foi apontado anteriormente, o financiamento de cada um dos programas integrantes da seguridade social deve seguir uma lógica própria. Assim, para cada programa há que se definir o regime financeiro (repartição, capitalização coletiva ou individual), tipo de estrutura do plano de benefícios (contribuição definida ou benefício definido, apenas para o caso do seguro social e assistência social), base de incidência e agente econômico.

Para o Programa de Seguro Social Básico sugere-se o regime de repartição com reserva de contingência, destinada a amortecer flutuações sazonais da receita. Embora teoricamente fosse possível utilizar um regime de capitalização (como por exemplo o do Chile), a prática indica que esta opção não é a mais apropriada para o caso do Brasil. Em primeiro lugar, as pessoas de baixo rendimento tendem a acumular recursos insuficientes para o custeio de um benefício mínimo. Desta forma, o Estado ver-se-ia obrigado a suplementar estas aposentadorias, o que, aliás, já vem acontecendo hoje no Chile. Quando isto ocorre, o sistema que é teoricamente de capitalização passa a operar parcialmente em repartição. Em segundo lugar, é fato conhecido que contas de capitalização individual para pessoas de baixos rendimentos acarretam custos operacionais bastante elevados. Se o sistema for administrado por entidades de finalidade lucrativa (como no caso chileno), estes custos podem refletir-se em taxas relativamente mais elevadas cobradas às pessoas de menor poder aquisitivo.

A acumulação de grande volume de recursos tende a despertar a cobiça dos governos, principalmente quando existe déficit (ou necessidades de financiamento) do setor público. Neste caso, é muito comum que se obrigue a aplicação dos recursos previdenciários em títulos da dívida pública. Considerando-se o volume de recursos e o tamanho dos mercados, e ainda, os requisitos de segurança e rentabilidade dos portfólios garantidores

de benefícios, os títulos da dívida pública podem ser quase a única alternativa para a aplicação de substancial parcela dos recursos. Fica portanto constituída uma "ciranda", onde o eventual efeito macroeconômico do sistema de capitalização se anula. Aliás, o resultado pode ser inclusive perverso, pois permite que governos irresponsáveis se endividem ainda mais.

O grande volume de capital que entra em mercados relativamente pequenos, como foi o caso do mercado de alguns ativos no Chile, pode provocar severas distorções nos preços, isto sem falar nas possibilidades de práticas pouco recomendáveis.

Sob o ponto de vista estritamente moral e doutrinário, faz pouco ou nenhum sentido obrigar os agentes econômicos a fazerem poupança e entregar compulsoriamente esta poupança à administração privada. Por outro lado, o Estado tem-se revelado um administrador notoriamente incompetente e perdulário na operação de regimes de poupança compulsória em regime de capitalização.¹⁵ A experiência brasileira com o FGTS demonstra claramente o quanto isto pode ser verdadeiro.

Além destes argumentos, até certo ponto frágeis, contra a adoção de um regime de capitalização para a previdência básica, há um argumento bastante forte de natureza econômica. Toda reforma de um sistema de seguro social implica resolver o problema da transição. Por sua vez, esta transição tem dois componentes: a) o custeio dos que já estavam em gozo de benefício na data da reforma; e b) o custeio dos "direitos adquiridos" daqueles que, na data da reforma, contribuía para um sistema que oferecesse benefícios mais generosos do que aqueles propostos.

Utilizando-se mais uma vez o caso chileno como exemplo, os dois problemas foram "resolvidos" naquele país transferindo-se o custeio dos beneficiários do antigo regime e o financiamento dos direitos adquiridos (bônus de reconhecimento) para o Orçamento Fiscal -- o chamado "déficit previsional".

O que ocorre, na realidade, é que, no momento em que se institui um regime de capitalização substitutivo ao regime de previdência básica, **cessam as receitas de contribuições para o antigo sistema**, fazendo que, no momento da reforma, se explicita uma enorme necessidade

¹⁵Observe-se que este mesmo argumento é que, de certa forma, pode ser utilizado contra a existência de uma Previdência Complementar Pública.

de financiamento adicional. Esta necessidade de financiamento persiste até que se extinga o contingente de beneficiários do antigo sistema e/ou os direitos adquiridos.

De certa forma, quando uma sociedade opta por substituir, total ou parcialmente, seu sistema de previdência básica em repartição por sistema(s) de capitalização, ela opta por suportar durante um certo período de tempo um duplo ônus: os do antigo sistema e os do novo sistema.

Considerando-se estes fatos é que toda reforma proposta de modo responsável deve considerar as restrições macroeconômicas impostas pela fase de transição. Observe-se que estas restrições são tanto mais importantes quanto maior for o grau de substituição do "novo" sistema pelo "antigo". Se a decisão for substituir integralmente o regime de repartição na previdência básica, o que implica uma "linha de corte" no "nível zero", a massa de recursos necessários tende a ser gigantesca, podendo, inclusive inviabilizar o sistema. Em contrapartida, quanto maior o nível de rendimentos em que se estabelece a linha de corte, menor a demanda por recursos para financiar a transição.

No caso da proposta do IPEA, a linha de corte foi estabelecida no equivalente, hoje, a três salários mínimos. Nas distribuições de salários contidas nos Gráficos 11 e 12, observa-se claramente que este é o ponto intermediário, no sentido em que cerca de metade da folha de salários seria objeto de poupança compulsória a ser alocada ao sistema público em repartição, deixando-se a fração restante livre para a poupança opcional via o sistema de previdência complementar.

Observe-se, no entanto, que a proposta é que **todos** tenham seus rendimentos até três salários segurados pelo sistema público, e não apenas aqueles trabalhadores com rendimentos até aquele limite. Observe-se ainda que, esta linha de corte diminui

aproximadamente à metade a demanda de recursos necessários para financiar a transição.¹⁶

Tendo-se em vista que o seguro social repõe renda, o princípio da coerência impõe a utilização da folha de salários, ou mais genericamente, dos rendimentos do trabalho, como principal base de financiamento. Quanto ao agente econômico sobre as quais devem recair as contribuições, uma das opções, norteadas pelo princípio da visibilidade, é que este seja constituído única e exclusivamente pelo empregado, ou, mais em geral, pelo próprio segurado enquanto pessoa.

Observe-se que, para o caso dos autônomos, este já é o caso. Para os empregados, antes de fazer-se esta mudança, **seriam transferidos ao salário, de forma mandatária, todas as contribuições hoje "pagas" pelo empregador.** Em outras palavras, as novas alíquotas de contribuição seriam pagas apenas pelos empregados com salários já majorados pelas contribuições hoje "pagas" pelas empresas. Por exemplo, se hoje uma empresa paga à seguridade algo no entorno de 22% sobre a folha de salários sem teto, mais 2,5% para os órgãos de formação profissional e de assistência social do patronato, o trabalhador receberia um aumento de 22% no seu salário. As novas alíquotas de contribuição incidiriam, portanto, sobre os salários assim majorados.

A proposta do IPEA prevê que sobre os rendimentos do trabalho incidiriam dois tipos de alíquotas:

- a) A alíquota individual, até três salários mínimos, destinada a custear as despesas do novo sistema público em repartição.
- b) A alíquota solidária, sem limite de rendimentos, destinada a custear os inativos do antigo sistema público.

No momento da reforma, a alíquota individual seria nula, pelo simples fato de que, no instante da reforma, não há ainda inativos a financiar no novo sistema público em repartição.¹⁷

¹⁶Vários trabalhos produzidos pelos autores dão os resultados de simulações das conseqüências da implementação de algumas propostas de reforma, inclusive no que se refere aos aspectos de transição.

¹⁷Na prática, uma alíquota muito pequena seria instituída mesmo no instante "zero" da reforma.

Ao longo do tempo, como em todo regime de repartição, esta alíquota será crescente, dando ao contribuinte uma exata noção das características de um sistema como este.

Em contrapartida, a alíquota solidária seria, no exato instante da reforma, igual àquela necessária ao financiamento dos inativos do antigo sistema existente nesta data. À medida que este contingente vá se extinguindo, a alíquota vai sendo reduzida gradativamente.

Observe-se ainda que, como há um substancial nível de evasão no mercado formal de trabalho, o repasse de contribuições aos salários de forma mandatária poderá acarretar substancial ganho de base de incidência para as contribuições. O que hoje ocorre é que as contribuições patronais são muitas vezes sonegadas; pior ainda, é bastante comum a situação em que o empregador desconta do empregado e não recolhe à seguridade as contribuições devidas. No caso de ter de repassar as contribuições ao salário, a ocorrência destas situações fica extremamente dificultada, principalmente se o direito ao recebimento do benefício estiver atrelado ao registro do efetivo recolhimento das contribuições, e se for montado um "conta-corrente" do trabalhador,¹⁸ acoplado a um sistema de extratos individualizados dos recolhimentos realizados. Mesmo que caiba ao empregador efetuar operacionalmente o recolhimento dos recursos, o principal fiscal do sistema passa a ser o próprio trabalhador. Em outras palavras, substitui-se alguns milhares de fiscais por muitos milhões. Fica, ainda, imediata e indiscutível, a caracterização de apropriação indébita nas situações em que o recolhimento das quantias descontadas do empregado não for efetivamente feito pelo empregador.

Há na proposta do IPEA a previsão de um bônus de reconhecimento a ser calculado em função do valor presente esperado dos benefícios a receber no antigo sistema. Tais bônus seriam lastreados com a participação da União nas estatais. Assim, a proposta é conjugar a reforma da seguridade social ao processo de privatização, democratizando e pulverizando o capital, o poder econômico e o poder político.

Tendo-se em vista a co-responsabilidade do empregador ao que se refere ao Seguro de Acidente do Trabalho e Doença Profissional, a sugestão, igualmente contida na

¹⁸Na realidade a própria Ráis poderá servir como base para esta conta corrente, a exemplo do que já vem sendo feito no sentido da implantação do Cadastro do Segurado.

proposta do IPEA, é que o custeio seja integralmente feito pelos empregadores, sendo os benefícios pagos e os serviços prestados através de entidades sem fins lucrativos especificamente criadas pelo patronato de cada setor de atividades e por eles administradas.¹⁹ É claro que, em um país heterogêneo como o Brasil o nível de benefícios e os padrões mínimos de atenção à saúde seriam fixados por lei. Assim, o patronato teria todo o incentivo de reduzir o número e a gravidade dos acidentes e a evitar a incidência de doenças profissionais, **especialmente se o nível das alíquotas de cada empresa for diferenciado conforme os graus de accidentalidade e sinistralidade da unidade produtiva.** Contrariamente ao que afirmam alguns autores,²⁰ o enfoque no acidente do trabalho não deve ser previdenciário, no sentido que a reparação do dano não deve necessariamente ser diferenciada conforme o fato gerador: de fato, pouco importa, sob o ponto de vista de reposição de renda, se uma invalidez é devida a um acidente comum ou a um acidente do trabalho. O que importa é, neste caso, o incentivo à prevenção.

O financiamento dos programas de saúde, dentro da proposta apresentada pelo IPEA, deveria ser feito por dois componentes:

- a) uma contribuição das empresas, paga sobre faturamento, destinada a custear aqueles componentes de caráter plurianual; e
- b) alocações de recursos do Orçamento Fiscal, destinadas a complementar as contribuições bem como para custear programas com custos não-recorrentes e/ou programas emergenciais.

É claro que, sob o ponto de vista estritamente teórico, uma contribuição sobre faturamento não é desejável. Assim, a recomendação baseia-se muito mais no critério da produtividade e da simplicidade operacional.

Se pensarmos em um modelo de descentralização da saúde em nível municipal, esta descentralização deve ser necessariamente acompanhada da descentralização da responsabilidade também aos municípios pela arrecadação da maior parte dos recursos para custeá-la. Às esferas

¹⁹Um exemplo deste tipo de modelo é o existente no Chile -- as "mutualidades de empregadores" que, inclusive, sobreviveram incólumes às reformas do restante do sistema.

²⁰Ver, por exemplo, vários trabalhos de Celso Barroso Leite.

estadual e federal caberiam única e exclusivamente alocar recursos para a "equalização" do sistema, possivelmente através de um processo de fórmula que deixasse pouco ou nenhum poder discricionário.

Finalmente, a assistência social deveria ser custeada só por recursos fiscais, através de transferências do Orçamento da União ao Orçamento da assistência social.

Gráfico 11

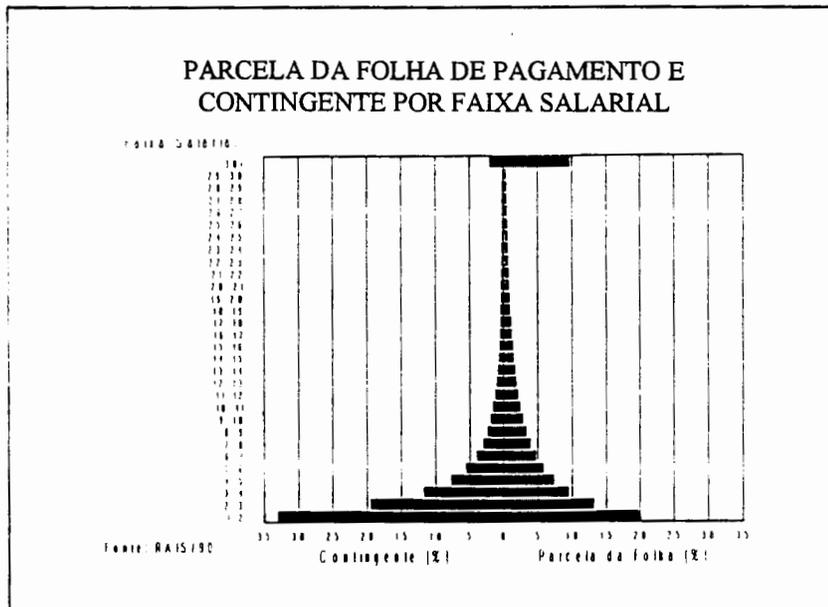
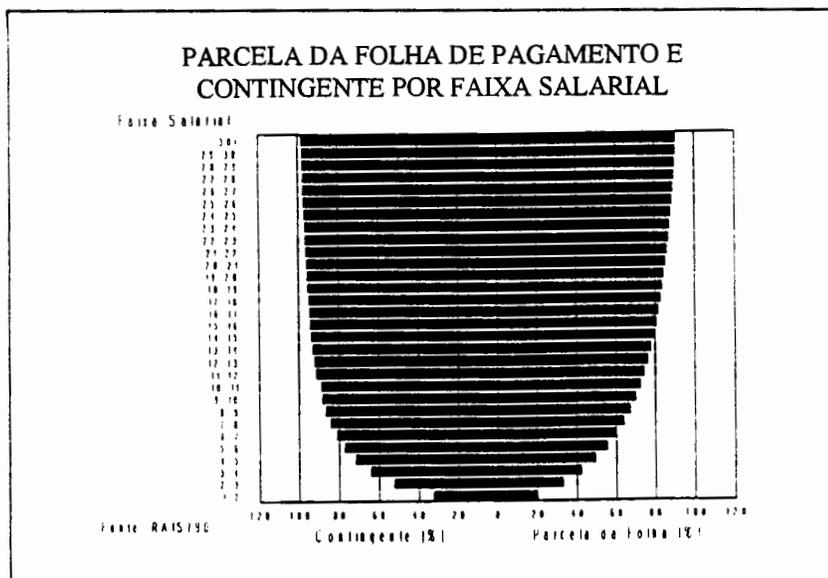


Gráfico 12



BIBLIOGRAFIA

- ABREU E LIMA, M.de A., BAPTISTA, L.P.M., MUNIZ, K.F.S. **Finsocial: análise sumária do funcionamento 1982/1986**. Relatório IPEA/Astec-Finsocial.
- ALMEIDA, S.C.F. **As contribuições sociais de empregadores e trabalhadores: repercussões sobre o mercado de trabalho e grau de evasão**. Documento de Política, IPEA, 1992.
- BACHA, E.L., MATA, M., MODENESI, R.L. **Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate**. Rio de Janeiro, IPEA/Inpes, 1972, p. 201 (Coleção Relatórios de Pesquisa, 12).
- CAMARANO, A.A. *et alii*. **Aposentadoria e esperança de vida**. *Conjuntura Econômica*, v.45, n.5, maio 1991.
- COHN, A. **Previdência social e processo político no Brasil**. 1ª edição. São Paulo, Ed. Moderna, 1981.
- COMISSÃO EXECUTIVA DA REFORMA FISCAL. **Vários textos**, 1992
- FARR, C.E, TROWBRIDGE, C.L. **The theory and practice of pension funding**. Illinois, Richard D. Irwin, Inc., 1976.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANISATION. **Financing social security: the options; an international analysis**. Genebra, 1984.
- JIMENEZ, E., PUFFERT, D. **The macroeconomics of social security in Brazil: fiscal and financial issues**. Washington, The World Bank, Latin America and the Caribbean Region, June 1989 (Internal Discussion Paper).
- MARQUES, R.M. **Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma do governo**. São Paulo, IESP, jul. 1992 (Texto para Discussão, 4).
- MEDICI, A.C., OLIVEIRA, F.E.B. **A política de saúde no Brasil: subsídios para uma reforma**. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1991 (Documento de Política, 6).
- MONTORO FILHO, A.F., PORTO, C.N. **Previdência social e previdência complementar**. São Paulo, IPE/USP, 1982.

-
- MOREIRA, A.B. **Modelo multissetorial de consistência.** Rio de Janeiro, IPEA, mar. 1991 (Texto para Discussão, 217).
- OLIVEIRA, F.E.B. **Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, dez. 1982 (Texto para Discussão Interna, 53).
- . **Análise da situação econômico-financeira da previdência e assistência social.** MPAS, Secretaria de Planejamento do Iapas, maio 1982, mimeo.
- . Reflexões sobre cenários da seguridade social. In: **XII Congresso Brasileiro das Entidades Fechadas de Previdência Privada.** Foz do Iguaçu, nov./1991.
- . **Proposta de um referencial básico para a discussão da seguridade social.** Rio de Janeiro, IPEA, abr. 1992 (Texto para Discussão, 251).
- OLIVEIRA, F.E.B. et alii. **Tendências a médio prazo da previdência social brasileira: um modelo de simulação.** Rio de Janeiro, IPEA, jan. 1985 (Texto para Discussão Interna, 73).
- . A seguridade social brasileira: uma proposta de reforma. In: **Perspectivas da Economia Brasileira**, v.1. Rio de Janeiro, IPEA, 1994, p.131.
- . **Metodologia de projeção dos gastos previdenciários e assistenciais.** Rio de Janeiro, IPEA/INPES, mar. 1990 (Estudos sobre Economia do Setor Público, 4).
- PIRES, A.R. **Manual de direito tributário.** Rio de Janeiro, Forense, 1992.
- SILVA, F.A.R. **Finanças públicas.** São Paulo, Ed. Atlas, 1978.
- U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. **Social security programs throughout the world - 1989.** 1991 (Research Report, 62).