

**Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a
Ação Governamental e Políticas Públicas**

A SEGURIDADE SOCIAL NO
PURGATÓRIO : Uma Visão dos
Problemas de Transição do Sistema em
Cenários Complexos de Reforma
Tributária e Previdenciária

Sulamis Dain

JANEIRO 1995

ipea
INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

Diagnósticos, Indicadores e Cenários para a Ação Governamental e Políticas Públicas

A SEGURIDADE SOCIAL NO PURGATÓRIO

Uma Visão dos Problemas de
Transição do Sistema em
Cenários Complexos de
Reforma Tributária e
Previdenciária

Sulamis Dain

JANEIRO 1995



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

A SEGURIDADE SOCIAL NO PURGATÓRIO

**Uma Visão dos Problemas de Transição
do Sistema em Cenários Complexos de
Reforma Tributária e Previdenciária**

Sulamis Dain

JANEIRO 1995



Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O IPEA é uma fundação pública vinculada à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República, cujas finalidades são: auxiliar o Ministro da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Controle da Presidência da República na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

PRESIDENTE

Aspásia Brasileiro Alcântara de Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio José Guerra

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO

Adilmar Ferreira Martins

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luís Fernando Tironi

DIRETORA DE PROJETOS ESPECIAIS

Ana Maria Peliano

DIRETOR DE TREINAMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL — CENDEC

Adroaldo Quintela Santos

COORDENAÇÃO DO TRABALHO

Luís Fernando Tironi (IPEA)

Vivianne Ventura Dias (CEPAL)

SUMÁRIO

- I INTRODUÇÃO
 - II CENÁRIOS DE EXPANSÃO DA RECEITA E DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS
 - III AJUSTE FISCAL E REFORMAS TRIBUTÁRIA E PREVIDENCIÁRIA
 - IV AS REFORMAS ANUNCIADAS
 - V OS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E O IMPACTO FISCAL NA TRANSIÇÃO
 - VI RELAÇÕES ENTRE ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS, COMPETITIVIDADE E EMPREGO
 - VII À GUISA DE CONCLUSÃO
-

**A SEGURIDADE SOCIAL NO
PURGATÓRIO
Uma Visão dos Problemas de
Transição do Sistema em
Cenários Complexos de Reforma
Tributária e Previdenciária**

Sulamis Dain

I INTRODUÇÃO

O tema da Reforma da Previdência emerge de forma sistemática nos debates e propostas relativas à revisão constitucional, além de freqüentar de forma igualmente insistente as discussões sobre a política de estabilização e sobre o ajuste fiscal. À ampliação dos direitos da cidadania materializados progressivamente desde 1990, atribui-se a responsabilidade parcial pela instabilidade do ajuste fiscal, da qual se deriva a necessidade de implementar sucessivos pacotes tributários ao longo da década de 90.

A Constituição de 1988 preconizou a diversificação das fontes de financiamento previdenciário, e sua consolidação no orçamento da Seguridade Social, ao mesmo tempo em que integrou o PIS-PASEP e a recém criada Contribuição sobre o Lucro das Empresas ao orçamento da União, do qual já fazia parte o FINSOCIAL, hoje COFINS. O caráter crescentemente tributário das contribuições sociais outras que a folha de salários, e a rarefação dos recursos não comprometidos com partilhas constitucionais com estados e municípios tem aumentado a competição por recursos típicos do orçamento da Seguridade, aproximando-os do debate tributário.

Assim, as metas fiscais da política de estabilização ligam-se inexoravelmente à capacidade de prever e minimizar os desequilíbrios no orçamento da Seguridade, e, na perspectiva estrutural, às reformas tributária e previdenciária.

Em vista do acima exposto, este trabalho tem a intenção de apresentar as principais derivações da plena implementação da Constituição de 1988 sobre os orçamentos fiscais e da seguridade. Além disso examina as principais propostas em debate sobre a nova reforma que se anuncia para o sistema previdenciário, delas extraindo possíveis conseqüências sobre o orçamento fiscal e sobre as fontes de financiamento do sistema de proteção social brasileiro. Trata portanto das implicações da transição para um novo modelo de proteção social.

Na eventualidade de mudanças na Seguridade, a criação de fundos públicos de pensão nos três níveis de governo, e em geral de sistemas de previdência complementar, é peça central à viabilização das transformações pretendidas. Com eles, seria também possível desenhar cenários mais favoráveis para a alavancagem de recursos de crédito destinados ao financiamento dos investimentos, sobretudo nos setores de infra-estrutura.

Finalmente, as opções de financiamento da seguridade e a concepção de benefícios relativas aos projetos de reforma podem também derivar-se e/ ou refletir-se em mudanças nas relações contratuais no mercado de trabalho.

Conseqüentemente, o capítulo I trata de analisar a evolução das fontes e usos de recursos da Seguridade, relativos à implementação do plano de benefícios aprovado pela Constituição de 1988, visando identificar os

desvios ocorridos em relação a este projeto . Como pano de fundo serão relacionados os impasses e conflitos de interesses não solucionados em 1988, e que aguardam nova oportunidade de manifestação.

Tendo em vista a frequente responsabilização da Seguridade Social pelo caráter instável do ajuste fiscal e pela dita não correspondência entre a formulação de seu plano de benefícios e a previsão de receita, o capítulo II percorre as várias dimensões das contas públicas, explicitando a real capacidade de cobertura da receita de contribuições, bem como a melhoria dos indicadores de desempenho fiscal do setor público.

A partir desta projeção, tenta-se avaliar as implicações sobre o financiamento do sistema previdenciário e sobre o equilíbrio fiscal, decorrente da eventual implementação das principais propostas de alteração da proteção social brasileira apresentadas ao Congresso no frustrado processo de revisão constitucional, destacando as mais prováveis e viáveis. Necessariamente, as reformas sugeridas no plano dos benefícios terão implicações, descritas no trabalho, sobre as fontes de custeio da Seguridade.

Uma das tendências mais presentes à revisão é a hierarquização de planos de benefícios, a partir de uma previdência básica, passando por uma previdência pública compulsória, até a reformulação da previdência complementar, pública ou privada. Particularmente no caso do funcionalismo público nos três níveis de governo, impõe-se uma solução de tipo previdência complementar. Nesta perspectiva, o capítulo IV analisa as propostas de instrumentalização saneadora dos fundos de pensão já existentes, bem como as condições de criação de novos fundos patrimoniais, tanto na perspectiva de ampliação da poupança, como de alavancagem de recursos para investimento.

Finalmente, o capítulo V faz uma avaliação crítica da relação entre encargos sociais, emprego e competitividade, a partir de uma integração entre os cenários de mudança na Seguridade Social e as tendências recentes de transformação do mercado de trabalho e os requisitos de competitividade exigidos na nova etapa de abertura e internacionalização da economia brasileira.

II CENÁRIOS DE EXPANSÃO DA RECEITA E DOS GASTOS PREVIDENCIÁRIOS.

II.1 A Seguridade Social a Partir de 1988.

Uma breve análise das alterações no plano de benefícios da Seguridade Social, consubstanciado no capítulo dos direitos sociais da Constituição de 1988 é suficiente para demonstrar que ela atendeu claramente a dois segmentos de interesses⁽¹⁾. De um lado, aos direitos da cidadania, ou da incondicionalidade dos benefícios, representados por:

- a) implementação de benefícios tendentes a universalização como a renda mensal vitalícia (menos restritiva do que na fórmula anterior a 1988),

⁽¹⁾ Ver Dain, Sulamis, Crise Fiscal e Dilema Distributivo,(1988) Tese para Concurso de Professor Titular, Fea/UFRJ, Rio de Janeiro.

-
- b) extensão aos trabalhadores rurais com carteira assinada dos benefícios do anterior "regime geral", na verdade exclusivamente urbano,
 - c) afirmação da universalização da saúde e da assistência organicamente integrados à Previdência pela instituição do orçamento da Seguridade.

De outro, a Constituição serviu à defesa dos interesses constituídos, e do direito individual ao acesso, que se exprimem na:

- a) atualização das aposentadorias aos valores correspondentes ao momento de sua concessão,
- b) piso de benefícios equivalente ao salário mínimo, e posterior indexação dos valores de todos os benefícios ao salário mínimo.
- c) manutenção das aposentadorias por tempo de serviço, de maior valor médio e de maior tempo de permanência em gozo de benefício, devido ao diferencial de idade de implementação vis a vis as demais modalidades,⁽²⁾
- d) manutenção das aposentadorias e regimes especiais
- e) criação do seguro desemprego, restrito ao segmento de trabalhadores do mercado formal, e demais condições de acesso bastante restritivas.

Outro capítulo das decisões constitucionais, entretanto, teve grande impacto nos anos seguintes sobre a equação previdenciária. Ao definir o Regime Único dos Servidores Públicos, a Constituição estendeu a um grande número de trabalhadores Celetistas o direito à aposentadoria integral. Com isso privou-se a arrecadação bancária da Previdência das contribuições de empregados e empregadores de um segmento relevante de trabalhadores de médios e altos salários, hoje arrecadadas diretamente pelo Tesouro, sem a contrapartida do empregador, e gerou-se um grande número de aposentadorias dentre os recém ingressados no sistema, sem correspondente previsão de receita.

Para viabilizar sua dupla lógica de proteção social, a Constituição consagrou na prática a diversificação das fontes de financiamento previdenciário, prevendo como bases de arrecadação a folha de salários, o faturamento e o lucro. Não era intenção do sistema especializar fontes segundo a natureza dos usos, uma vez que isto poderia significar a hierarquização dos benefícios, com precedência dos benefícios em dinheiro (pensões e aposentadorias) sobre as demais modalidades de proteção, pretendendo-se ao contrário reforçar o caixa da Seguridade, forçando também a "solidariedade " dos Ministérios envolvidos

⁽²⁾ Média de concessão 53 anos para mulheres, 55 para homens , contra 60 e 65, relativa aos demais benefícios. Além disso, as aposentadorias por tempo de serviço são 51,6 dos dispêndios com aposentadorias urbanas, embora só representem 31,2% de seu número.

A diversificação das bases de incidência foi acompanhada de outras mudanças, como a centralização do PIS-PASEP e da Contribuição sobre o Lucro das Empresas no orçamento da União, onde já constava a arrecadação do FINSOCIAL. Houve também expressiva elevação das alíquotas de contribuição destas novas fontes: o FINSOCIAL, foi elevado sucessivamente para 0,6%, 1%, 1,2% e 2% sobre o faturamento, entre 1989 e 1991. O longo contencioso jurídico em torno à constitucionalidade e legalidade do FINSOCIAL - previsto nas disposições transitórias, mas interpretado como extinto desde então, sendo o PIS - PASEP a contribuição sobre o faturamento prevista na Constituição- foi superado pela criação do COFINS. Esta contribuição, na verdade mera reafirmação do FINSOCIAL, teve sua constitucionalidade acatada pelo Supremo em 1993, e manteve a mesma alíquota de 2% sobre o faturamento.

O PIS-PASEP transformou-se em 1988 em fundo contábil de caráter coletivo, passando sua administração e fiscalização ao governo federal, e transferido o produto de sua arrecadação ao Tesouro Nacional. Finalmente, a Contribuição sobre o Lucro Líquido, criada com alíquotas de contribuição de 8% e 10% para o setor financeiro teve suas alíquotas majoradas para 10% e 14% em 89, sendo que com os novos desdobramentos em 90 e 91, o setor financeiro passa a pagar 15% e 23% de alíquota de Contribuição, sendo, nesta última data, desonerado de pagamento do COFINS.

Até que se iniciasse o questionamento jurídico das contribuições sociais em 1992, a diversificação de fontes foi tão efetiva em termos de arrecadação, que, em 1991, a Contribuição sobre a folha, até então dominante, passou a representar somente 59,73% das receitas da Seguridade Social, enquanto que as participações das demais fontes eram : FINSOCIAL-20,66%, PIS PASEP- 13% e Contribuição sobre o Lucro- 3,7%. Em 1991, as contribuições sociais (inclusive as de caráter privado), representavam 9,2% do PIB, ou seja 57,5% da carga tributária da União, e mais de 33% da carga tributária global. (IESP, 1993)

II.2 Cenários para a Seguridade Social no ano 2000.

Na iminência de reabertura do debate e posterior encaminhamento de propostas relativas à reformulação da Seguridade Social, urge estimar as necessidades de financiamento projetadas pela Constituição atual, uma vez que ganha corpo a argumentação de que os recursos previstos serão cronicamente insuficientes para fazer face aos benefícios em futuro próximo. Usa-se como prova a previsão de arrecadação bancária da Previdência para ano de 1995, apenas suficiente, nos próximos anos, para pagar pensões e aposentadorias. O fato não deveria causar espécie, uma vez que justamente por esta razão foram ampliadas significativamente as alíquotas do FINSOCIAL e do PIS-PASEP e criada a Contribuição sobre o Lucro em 1989, para financiar os demais gastos da Seguridade.

Para identificar a origem do desequilíbrio anunciado, e sobretudo para verificar se ele é endógeno ao sistema em sua concepção original, utilizaram-se simulações que estimam o comportamento futuro das principais variáveis de financiamento e de gasto da Seguridade, a partir de cenários mais ou menos

otimistas de crescimento do PIB - respectivamente 5% e 2% a.a.- (Almeida, 1994)⁽³⁾. Os resultados encontrados divergem dos usualmente apresentados pelos analistas do tema (Oliveira et alii, 1994), no sentido de que admitem conclusões menos pessimistas, tanto sobre a solvência do sistema, como sobre os focos de desequilíbrio, e ainda sobre as estratégias a serem seguidas para o correto equacionamento dos problemas hoje existentes.

As divergências decorrem de hipóteses mais otimistas de crescimento do PIB, adotadas por Almeida, a partir de indícios de retomada dos investimentos, e também do destaque dado ao cálculo dos encargos previdenciários da União, que emanam de um regime especial de aposentadorias. Tal regime foi indevidamente incorporado ao sistema de Seguridade Social, sendo insuficientemente financiado, sob forma de repartição simples, às mesmas alíquotas de contribuição que as do regime geral.

Os encargos previdenciários da União, apesar de serem, atualmente, fonte de desequilíbrio financeiro, tem entretanto solução própria. Uma vez que geram benefícios diferenciados e superiores aos do regime geral, a possibilidade de instituição de contribuição para previdência complementar, pública ou privada é imediatamente defensável, gerando, neste caso, cenários futuros mais favoráveis, não resolvendo, entretanto, as pressões por financiamento do atual estoque de benefícios.

As tabelas I e II demonstram que a receita de contribuição (folha de salários) será crescentemente insuficiente para financiar os gastos totais com pagamentos de benefícios, mais ainda se forem contabilizados como sua responsabilidade os gastos com pessoal. Nos benefícios financiados com contribuições diretas de empregados e empregadores sobre a folha estão incluídos, sem mudança de tratamento, todos os benefícios em dinheiro hoje pagos, inclusive os benefícios resultantes de plano não diretamente contributivos dos trabalhadores rurais e a renda mensal vitalícia⁽⁴⁾. Os valores médios de benefícios foram assumidos constantes, assim como o seu atrelamento (funesto e inadequado) ao salário mínimo.

Supondo-se que nada será feito para corrigir as distorções do sistema, a uma taxa de crescimento de 5% a.a., o "déficit" de recursos evoluirá de 1,01% para 0,81% do PIB, entre 1995 e 2000, no que se refere aos gastos com Previdência, quando em confronto exclusivo com a folha de salários.

Uma projeção das demais receitas de contribuição arrecadadas pela SERF (COFINS, PIS- PASEP, Contribuição Sobre o Lucro Líquido), confrontadas com as despesas de Saúde e Assistência Social permite, à mesma taxa de crescimento do PIB, reduzir o déficit de financiamento do sistema de 0,85% para 0,65% do PIB, uma vez que é otimista-superado o contencioso- a projeção da receita destas contribuições hoje arrecadadas no orçamento da União (tabelas III e IV).

⁽³⁾ Nesta simulação, os resultados da Previdência Social são apresentados com a agregação de informações sobre os demais programas da Seguridade Social

⁽⁴⁾ Em versão ainda mais restritiva do que a que foi aprovada em 1988, ainda não implementada.

Entretanto, para que isto aconteça, faz-se uma hipótese heróica, de que os gastos de Saúde e Assistência se mantenham constantes, apenas reproduzindo, em termos do PIB, sua participação no Orçamento de 1994. Sabe-se entretanto, que existem benefícios assistenciais por implementar, como os de renda mensal vitalícia, e que a área da Saúde requer gastos expressivos para recompor um padrão mínimo de atendimento.

Trabalha-se, na projeção, com cenário favorável de recuperação do COFINS, comprovado, como se verá adiante, pela evolução recente de sua arrecadação(até setembro de 1994), o que significa pouco espaço adicional de geração de receita, a menos que diminua significativamente o nível de evasão. Finalmente, mantem-se a absurda indexação de todos os benefícios previdenciários ao salário mínimo, apesar de que esta não é a regra de formação dos salários acima do mínimo. Caso fosse possível manter apenas o piso de benefícios referido ao mínimo, criando-se outro indexador para os demais benefícios, a capacidade de financiamento do sistema seria significativamente maior.

A situação de moderado desequilíbrio revelada pela projeção dos gastos da Seguridade é extremamente agravada quando à ela são incorporados os Encargos Previdenciários da União. Isto porquê, para um gasto estimado de 2,22% do PIB no ano 2000 (apenas inferior em 0,5% do PIB aos gastos totais da Saúde e praticamente equivalente às despesas finalísticas deste subsistema -2,42% do PIB), a contribuição dos servidores ativos não ultrapassa os 0,22 do PIB. Neste nível de agregação, o déficit estimado eleva se para 2,65% no ano 2000 ⁽⁵⁾.

A conclusão desta projeção atribui um papel crucial à taxa de crescimento do sistema como atenuante dos desequilíbrios da equação previdenciária. Mostra também que, aos problemas internos ao sistema de Seguridade Social definido na Constituição de 1988, somaram-se novas fontes de desequilíbrio, que entretanto admitem solução própria. A principal delas estaria centrada na criação de um subsistema de previdência complementar que ancore em condições de financiamento distintas o tratamento especial dado aos benefícios dos servidores públicos - EPU - , destacado do regime geral, e que foi inflado pela adoção do Regime Único dos Servidores Públicos, e pelas aposentadorias integrais dele resultantes.

Outras mudanças poderiam e deveriam ser implementadas no sistema, em nome de sua maior equidade e viabilidade futura, como a exigência de maior rigor para a incorporação do tempo de serviço rural ao atual regime único, e a eliminação das aposentadorias por tempo de serviço, excetuados os trabalhadores de baixa renda, mais precocemente privados de sua capacidade laborativa.

Mesmo nos piores cenários, não se justificam alegações de insolvência do sistema, como fundamentação para recomendações de reformas já constantes do horizonte imediato de preocupações do novo governo, e dos projetos em latência no Congresso. Isto porque as propostas que preconizam a

⁽⁵⁾ Uma vez que os cálculos do EPU foram baseados em hipóteses conservadoras sobre sua evolução, pode-se supor cenários ainda mais pessimistas, simplesmente imaginando que o ritmo de aposentadorias no setor público tenderá a se elevar.

limitação e/ou privatização do programa de proteção social brasileiro, muitas em nome do ajuste fiscal, não levam em consideração os pesados e prolongados custos da transição para um novo regime, ou suas conseqüências sociais. Como se verá adiante, o impacto fiscal destas mudanças- sobretudo decorrentes da privatização- poderá ser contrário ao equilíbrio fiscal, a curto e médio prazo. Isto sem entrar no mérito do modelo de Seguridade Social vigente, frente a falsa possibilidade de garantir uma efetiva proteção social universal, no quadro da privatização radical do sistema.

A não explicitação das fontes de desequilíbrio e da real motivação das reformas pretendidas não só retira transparência das decisões como ideologiza demasiadamente um tema que é objeto de preocupações no mundo inteiro, e para o qual as soluções saneadoras partem do real conhecimento e da explicitação das dificuldades e alternativas de solução, necessárias à mobilização da solidariedade social em torno às soluções a serem encaminhadas.

III AJUSTE FISCAL E REFORMAS TRIBUTÁRIA E PREVIDENCIÁRIA

A análise mais cuidadosa das áreas problemáticas do sistema tributário aponta para um impasse entre a necessidade de elevação da receita pública - para realizar o ajuste fiscal pretendido pelo Governo Itamar, hoje em seus últimos momentos - e de materialização plena das determinações de gasto da Constituição de 1988, substituindo as fontes atuais de receita sobre o faturamento, dotadas de grande produtividade fiscal, entretanto contraditórias com o aperfeiçoamento do sistema tributário.⁽⁶⁾

Tomando como ponto de partida o interesse meramente fiscalista, que antevê na reforma tributária a possibilidade de ampliação da receita pública e que localiza no desequilíbrio atual e potencial da Seguridade a impossibilidade de realizar ajuste fiscal de natureza estrutural, faz-se necessário assinalar que a implementação do Plano de Benefícios da Constituição de 1988 não teria gerado pressão fiscal de monta, caso o impacto positivo sobre a receita, derivado da diversificação das fontes de financiamento e da ampliação das alíquotas relativas à bases previdenciárias, não tivesse sido retardado por longo questionamento jurídico sobre a constitucionalidade e a legalidade de contribuições sociais (o FINSOCIAL, hoje COFINS, e o PIS- PASEP), apenas recentemente superado.

Em 1992, o contencioso era estimado em U\$12 bilhões, dos quais U\$ 6 bilhões derivavam-se de impugnações ao FINSOCIAL e ao PIS-PASEP (MCM Consultores Associados)

⁽⁶⁾ A análise das alternativas de substituição dos atuais tributos sobre o faturamento e lucro líquido (Almeida, 1993), revela a viabilidade de sua consolidação em contribuição sobre o valor adicionado, que não se apóia sobre a circulação de mercadorias e serviços e sim sobre uma derivação do lucro bruto das empresas. Esta base de arrecadação para a contribuição à Seguridade parece particularmente promissora no Brasil, onde a distribuição funcional da renda apresenta os salários em posição extremamente desfavorável, representando hoje pouco mais de 30% do PIB, sendo de quase 70% a participação dos lucros.

Teria sido também necessário que o acréscimo de receita finalmente resultante, fosse repassado imediatamente ao Orçamento da Seguridade, como concebido em 1988.⁽⁷⁾ Os atrasos nos repasses geraram prejuízos financeiros para o MPAS e cortes "brancos" de gastos que frustraram seus programas de menor capacidade de defesa, como o gasto em Saúde e com seus programas de descentralização, "vis a vis" os direitos individuais adquiridos- pensões e aposentadorias- que tem longa tradição de defesa na Previdência desde sua organização pela lógica do seguro privado.

Finalmente, cabe mencionar que desde 1991, a alocação do FINSOCIAL a programas "extra seguridade" também comprometeu o desempenho da receita agregada, em termos da cobertura dos gastos previstos. Neste ano, 95% dos gastos com encargos previdenciários da União financiavam-se com esta fonte, o que foi paulatinamente sendo corrigido pela denominada "operação desembarque", que limitou progressivamente este percentual até os 10% hoje permitidos.

Entretanto, a maior participação das contribuições sobre o faturamento na arrecadação total, coerente com a diversificação das fontes de financiamento à Seguridade Social, ao mesmo tempo em que pôde compensar o menor dinamismo da folha de salários, e por sua perfeita indexação aos preços, neutralizar o efeito corrosivo da inflação sobre a arrecadação tributária, gerou um conflito de objetivos entre seu efeito fiscal positivo e o afastamento da boa técnica tributária.

Ao corresponder às necessidades adicionais de financiamento da Seguridade e do Orçamento da União, as contribuições sociais sobre o faturamento vem entretanto desviando o sistema tributário brasileiro do padrão internacional, por repor a tributação em cascata, superada no Brasil quando da Constituição de 1967 pela inovadora adoção dos impostos sobre o valor agregado⁽⁸⁾.

Igualmente conflitiva é a necessária eliminação do IPMF, atualmente responsável por significativa carga tributária e por parte do reequilíbrio da receita federal. Como tributo, o IPMF torna o sistema tributário tanto mais aberrante quanto maior seja sua incidência real, situação que hoje se verifica, em função da queda da inflação.

O aprofundamento da reforma tributária em áreas críticas, como a tributação indireta, que envolve a reformulação de impostos e contribuições sociais implica em enfrentar desafios, que consistem, pelo lado dos impostos, na criação de um imposto sobre o valor adicionado, consolidando transformações desejadas dos IPI, ICMS e ISS - que tem entretanto impacto federativo não totalmente conhecido - e, no plano das contribuições

⁽⁷⁾ Sabe-se que o crescimento significativo das despesas com os encargos previdenciários da União, que em 1995, estão estimados em 2,2% do PIB, e que é financiados em apenas 0,2% do PIB por contribuição dos servidores ativos da União, foi considerado inicialmente como parte da despesa em Seguridade, financiando-se em 95% com recursos do COFINS. Com a chamada "operação desembarque" estes percentuais foram decrescendo até os 10% permitidos pela legislação atual. Provavelmente, no contexto do Fundo Social de Emergência, cujos desembolsos à Seguridade superam os montantes " contingenciados" de receita à ele destinado por contribuições sociais, realiza-se hoje o financiamento dos encargos previdenciários da União.

⁽⁸⁾ A criação dos IPI e ICMS coincidiu temporalmente com a adoção da sistemática do valor adicionado nos países da CEE.

sociais, na superação da tributação sobre o faturamento por base alternativa, que combine atributos de boa técnica tributária com a capacidade de geração da receita necessária.

III.1 A Evolução Recente das Fontes de Financiamento Previdenciário

Do ponto de vista agregado, a participação das contribuições sociais no Orçamento da União vem se elevando, assim como o peso do Orçamento da Seguridade Social, quando comparado ao Orçamento do Governo Federal. Este aumento de participação deu seqüência ao movimento de criação de receita federal "livre" ⁽⁹⁾, iniciado nos anos 70, já agora com a motivação de financiar os gastos adicionais preconizados pela Constituição de 1988, decorrentes da extensão em número e valor dos benefícios pagos.

Quanto as bases de financiamento da Seguridade, viu-se que apesar da frustração de receita associada à contestação da constitucionalidade e da legalidade do FINSOCIAL, bem como aos atrasos em seu repasse aos cofres da Previdência, a evolução das contribuições sociais outras que a folha de salários atesta, até 93 (tabela 5), o elevado potencial de geração de receita destas fontes de financiamento, e em 1994 - solucionado o contencioso jurídico - sua capacidade efetiva de arrecadação. A projeção de arrecadação do COFINS para 1994 é de cerca de 11 bilhões de reais (Santos e Quadros, 1994) e a do PIS-PASEP de 5,2 bilhões de reais. A Receita Federal projeta para 1995 uma variação de arrecadação de 14,4% no COFINS e de 19,9% para o PIS-PASEP, aliada a uma variação de 18,8% na Contribuição sobre o Lucro das Empresas, prevendo ao mesmo tempo queda na arrecadação tributária de 5,5, explicada pela queda no IOF, de 23% e pela extinção do IPMF (Santos e Quadros, 1994). Conclui-se pela importância crescente das contribuições administradas pela SRF na formação da receita previdenciária.

De fato, desde 1989, vem crescendo a participação das contribuições sociais administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF) ⁽¹⁰⁾, inicialmente a partir do salto da receita no Plano Collor, quando a receita de impostos se elevou de 22,4% para 30% do PIB, e as receitas de contribuição de 7,8% para 10,2% do PIB.

Em seguida, em 1992, os dados de arrecadação de contribuições demonstram o impacto negativo sobre a receita decorrente do contencioso jurídico, que atingiu principalmente o FINSOCIAL, e marginalmente o PIS/PASEP. ⁽¹¹⁾ Apesar da perda de dinamismo, manteve-se a mudança de patamar (o patamar de

⁽⁹⁾ De fato, as contribuições sociais mereciam tratamento mais liberal que os tributos, na Constituição vigente até 1988, o que viabilizou a criação do PIS-PASEP, na década de 70, como contribuição social de natureza patrimonial, e posteriormente do FINSOCIAL, no Orçamento da União, com graus de liberdade não aplicáveis à tributos.

⁽¹⁰⁾ Inclui FINSOCIAL/COFINS, PIS/PASEP, Cont.Social s/Lucro Líquido, Contribuição para a Fundaf e outras. Não inclui a arrecadação bancária das contribuições correntes de empregados e empregadores sobre a folha de salários e outras contribuições

⁽¹¹⁾ No caso do FINSOCIAL e do PIS/PASEP, houve sucessivas elevações de alíquotas desde 1989, de 0,6% até 2% sobre a receita bruta das empresas, em início de 1991- caso do

10,2% alcançado na situação excepcional de 1990 reduziu-se em apenas 1 ponto percentual, para 9,2% do PIB), e houve elevação significativa da Contribuição sobre o Lucro em 1993, de 0,3% para 0,7% do PIB.

Estes fatos, aliados à significativa retração da receita de tributos da União até 92 e a sua pouco expressiva recuperação em 1993, explicam o predomínio da Receita do Orçamento da Seguridade na arrecadação federal. Ao consolidar as Contribuições Sociais do Orçamento Geral da União (OGU) com a arrecadação bancária da Previdência, (hoje responsáveis por 51,6% da receita federal), supera-se a arrecadação tributária da União (atualmente respondendo por 48,4% da mesma receita) (Tabela V, em anexo).

Separadamente, é possível localizar as causas do aumento de participação das Contribuições à Seguridade nas contribuições arrecadadas pela SERF, que passam de 18,9% para 24,5% da arrecadação do OGU, entre 1992 e 1994 (agosto), enquanto a receita de impostos evolui de 47,3% para 48,4%, apesar da expressiva cobrança dos IPMF e IOF, cuja produtividade fiscal é ampliada pela manutenção das mesmas alíquotas de incidência em tempos de baixa inflação.

A evolução da receita de contribuições em 1994 merece observações adicionais. De um lado, permitem atenuar as alegações de desfinanciamento estrutural da saúde e dos demais gastos universais e redistributivos da Seguridade, para os quais, ao contrário do que se afirma, houve adequada previsão de fontes de receita na Constituição de 1988, frustrada temporariamente pelo não repasse pelo Tesouro aos cofres da Previdência e também pelo surgimento e duração do contencioso jurídico, hoje superado.

De outro, apontam para a deterioração dos resultados em 1991/92 (tabela 6), da arrecadação bancária da Previdência⁽¹²⁾, centrada na contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários, devido ao pior desempenho desta base de incidência, "vis a vis" as bases apoiadas em faturamento.

Quanto a folha de salários, este descompasso decorre da evolução desfavorável da massa salarial - função da desaceleração do crescimento, aliada à política salarial restritiva, ao desemprego, ao grau crescente de informalização, e da passagem de servidores públicos ao regime estatutário (que os excluiu da arrecadação bancária, perdendo-se também, na autarquias e fundações, a parte do empregador).

FINSOCIAL - e e % para % - caso do PIS/ PASEP. Até 1993, entretanto, quando foi julgada favoravelmente a constitucionalidade do COFINS, que substituiu o FINSOCIAL, para superar o impasse, a arrecadação destas contribuições ficou prejudicada. O processo de recuperação destas receita foi intensificado em 1993, quando a perspectiva de julgamento favorável pelo Supremo, da ação de constitucionalidade movida pela União, acelerou o acerto de contas entre as empresas e a Previdência. De outro lado, também procedeu-se à elevação de 15% para 23% das alíquotas da CLL das empresas sobre o sistema financeiro, com impacto a partir do segundo semestre de 1992. (Dain et alii, 1993)

⁽¹²⁾ Nos anos referidos, houve ampliação das ações contra a sonegação dos pagamentos de contribuições sobre folha, e campanha que permitiu o parcelamento e pagamento das dívidas acumuladas por empresas, prefeituras, empresas estatais, governos estaduais e clubes de futebol. Tais ações não puderam entretanto projetar para 1994 o mesmo desempenho, em função das tendências da economia e da política salarial.

No ano de 1993, apesar do extraordinário crescimento de gastos com benefícios previdenciários, a arrecadação bancária também elevou-se (tabela 6), somando-se a isso a expressiva ampliação das outras receitas previdenciárias (as já mencionadas contribuições sociais administradas pela SERF), contabilizadas como arrecadação do Tesouro. Não há indícios que incriminem a Seguridade como geradora de pressões, expressas na execução financeira da União. A tabela 7 revela a existência de saldo primário nos últimos anos e também projeção favorável em 1994, aos valores acumulados até setembro. A tabela 8 evidencia também a recente recuperação da arrecadação bancária da previdência (sobre a folha de salários), a partir de agosto, o que deverá reforçar o desempenho das contribuições administradas pela SRF.

Sobre a arrecadação bancária da Previdência, o Plano Real teve um impacto direto inicialmente desfavorável à receita, ao não incorporar o resíduo inflacionário de cerca de 15%, além de limitar os reajustes salariais à data base, para a grande massa de trabalhadores não qualificados, desprovidos de poder de barganha. A Previdência Social perde também, na passagem ao real, sua receita financeira, que no caso da arrecadação sobre a folha mais que compensava a corrosão inflacionária dos recolhimentos. Mais recentemente, o aquecimento da economia derivado da manutenção do poder de compra destes baixos salários no mês, reaqueceu o consumo, afetando positivamente, embora com alguma defasagem, os níveis de emprego e da arrecadação proveniente da folha de salários.

No que respeita ao faturamento, quando a perfeita indexação aos preços, extremamente vantajosa em tempos de alta inflação deixou de surtir tanto efeito, tendo em vista a radical desaceleração dos aumentos de preço, foi substituída por expressiva aceleração das vendas (e da receita bruta das empresas) em função da estabilização da moeda. Em termos de participação no PIB, pode-se afirmar que, atualmente as contribuições sociais administradas pela SERF representam mais de 82% da arrecadação da folha de salários, no ano de 1994 (Dados até setembro, Afonso, J.R)

Peia ótica dos benefícios, constata-se que a Previdência social, uma vez atualizados os valores de benefícios pagos com anterioridade a 1988, e corrigida a regra para o cálculo do salário de benefício, vem praticamente esgotando a folha de salários com o pagamento de pensões e aposentadorias, que configuram direitos individuais adquiridos, de contestação indefensável perante o Judiciário. Em 1993, foram comprometidos com o pagamento de benefícios previdenciários cerca de 88% da arrecadação bancária, elevando-se este percentual para 100% e 94,4% em junho e julho de 1994, respectivamente.

Estes resultados decorreram da reposição das perdas acumuladas nos valores dos benefícios, e do aumento do número de benefícios em manutenção (cuja taxa de crescimento foi de 6, 7% em 1993). Decorrem também de inadequado equacionamento dos benefícios previdenciários dos trabalhadores rurais, a partir da lei 8213, de 24 de julho de 1991, que segundo diretriz constitucional, eliminou a discriminação entre trabalhadores urbanos e rurais, universalizando o antigo regime geral urbano.

O esquema de financiamento previsto, baseado em contribuição de 2% da receita bruta da produção comercializada (pessoas físicas) e 2,5% desta mesma receita (pessoa jurídica- lei 887, de 24 de julho de 1994), em 1993, gerou apenas 1,38% da arrecadação bancária da Previdência, financiando somente 6% do total de gastos com benefícios rurais (Ribeiro, 1994)

Como defesa à elevação dos gastos com o pagamento de pensões e aposentadorias, a Previdência suspendeu o repasse dos recursos de arrecadação bancária para a Saúde, em lugar de manter o conceito e o compromisso da Seguridade, firmado em 1988, reivindicando a receita adicional prevista para estes fins, derivada da diversificação das bases de financiamento. O recurso a outras fontes para viabilizar os compromissos de cobertura relativos a direitos coletivos ao acesso, como gastos em saúde e assistência social, não autoriza nem a formulação de prognósticos de falência do sistema, nem movimentos defensivos de separação de orçamentos a partir da especialização de fontes de custeio e tipos de benefícios.

Entretanto, a gestão orçamentária da União vem conflitando com os interesses previdenciários. Novamente neste exercício, foram contingenciados 20% de recursos da Seguridade, provavelmente remanejados para a conta do EPU. Em conclusão, desde 1992 não se configurou, para a Seguridade, nem uma só vez, situação de normalidade, que seria caracterizada pela apropriação plena das receitas de contribuições previstas a partir das modificações da Constituição de 1988 e de seus desdobramentos.

IV AS REFORMAS ANUNCIADAS

Desde a promulgação da nova Carta Constitucional, a Seguridade Social tem sofrido numerosas críticas, tanto pela ótica do peso acrescido dos encargos sociais, como pelo seu programa de benefícios. De modo esquemático, as críticas e propostas de revisão poderiam ser agrupadas em: críticas à natureza do sistema, críticas à estrutura de financiamento, críticas à estrutura de benefícios, e sugestões quanto a reorganização institucional do setor (Azevedo, 1993).

Integram o primeiro tema as diferenças de concepção relativas ao programa de proteção social brasileiro, que admitem 3 visões: a do regime universal, proclamado na Constituição e de fato nunca implementado, a do sistema misto, que agrega regimes diferenciados, e o da privatização da Previdência, que soma o maior número de propostas de mudança (Azeredo, 1993).

No que diz respeito à estrutura de financiamento, a questão é bem mais complexa, uma vez que apenas parte das sugestões integram projetos de reforma da Seguridade. Outras decorrem de sugestões de reforma tributária, que afetam os encargos sociais sobre a folha de salários e também os encargos administrados pela SRF (sobre faturamento e lucro) além do FGTS, entre outros de menor relevância. As mais importantes alterações consistiriam na supressão de todas as contribuições sociais a cargo dos empregadores (FIESP), a substituição de todos os encargos exceto a folha pelo IPMF (originalmente proposta pelo Deputado Ponte), a desoneração da folha como parte de políticas de promoção do emprego (Ministro Walter Barelly), além da

proposta de consolidação das contribuições hoje administradas pela SERF em uma só contribuição sobre o valor agregado.

Outras propostas, mais radicais, ao suprimir a Previdência Pública ou limitá-la a um benefício universal, de um a 3 salários mínimos, eliminam as contribuições sociais, deixando à União a responsabilidade pelo financiamento do estoque de benefícios, ou alternativamente, jogam para o trabalhador assalariado formal uma contribuição "solidária" sobre a folha, sem teto de contribuição, com alíquota de 10% para financiar este estoque (FIESP, 1993).

Naturalmente, a sugestão de criação de previdência complementar, para a qual converge a maioria das propostas, também implica em mudança do padrão de financiamento, graduadas segundo sua oposição maior ou menor à Seguridade Social ou à Previdência Estatal. As menos radicais admitem a presença do setor público em esquemas de previdência complementar, tendo como pressuposto a redução do atual teto de benefícios ou a eliminação das aposentadorias integrais dos servidores públicos, nos termos atuais de seu financiamento.

A Receita Federal dispõe de uma proposta extra-oficial de reformulação das contribuições sociais, que teve seu auge de aceitação no momento de máxima contestação do COFINS. Tais propostas visavam a complementação da folha no financiamento da Seguridade, por meio de uma Contribuição, cuja base de incidência fosse próxima ao conceito de valor agregado, evitando a incidência em cascata (seriam revogadas as contribuições sobre o faturamento e o lucro líquido). A alternativa escolhida foi o Lucro Bruto das empresas, que corresponde a parcela "não salário" (já tributados pela folha), do valor agregado⁽¹³⁾.

O terceiro bloco de sugestões refere-se aos benefícios, (supondo-se a manutenção do sistema público e seu aperfeiçoamento), havendo praticamente unanimidade quanto a necessidade de eliminação da aposentadoria por tempo de serviço ou de sua subordinação a critérios adicionais de idade, bem como de restrição dos critérios para obtenção de aposentadorias especiais.

Finalmente as propostas convergem quanto a sugestão de especialização de fontes: a folha de salários seria reservada exclusivamente para pagamento de pensões e aposentadorias, e as demais contribuições para

⁽¹³⁾ Buscar-se-ia evitar a incidência cumulativa, característica do PIS/PASEP e COFINS - o que, adicionalmente, a tornaria menos vulnerável a questionamentos judiciais -, e permitiria a fixação de alíquotas relativamente baixas. A base de cálculo da CVA seria o lucro bruto mensal, que, entretanto, incorporaria algumas adições, exclusões e deduções, o que, juntamente com as alíquotas diferenciadas setorialmente (possibilidade de diferenciação da base de cálculo), tentaria incorporar algumas especificidades setoriais. Ao contrário das contribuições sociais que incidem sobre as vendas, a CVA eliminaria algumas distorções quanto ao desempenho das empresas - aquelas com menores relações lucro/faturamento não seriam penalizadas. Por outro lado, a CVA não incidiria sobre as exportações, reduzindo significativamente a carga tributária dos produtos brasileiros vendidos ao exterior. A criação de uma contribuição sobre o valor adicionado (CVA), como uma "proxy" do lucro bruto das empresas, nos moldes da recomendação da OIT, apenas substituiria as atuais fontes de financiamento e lucro líquido das empresas, não implicando em elevação de carga tributária. Seus recursos financiariam os gastos universais do programa de Seguridade, reforçando politicamente um programa que de outra maneira se reaproximaria de uma visão de seguro privado. (extraído de Dain, 1993)

pagamento de benefícios de saúde e de assistência. Na recomendação original da OIT, esta separação não rompe com a unicidade do programa de proteção social, apenas permitindo explicitar a origem dos déficits e as fontes de seu financiamento - receita fiscal ou criação e acréscimo de contribuições sociais.

No Brasil, este tema ganhou uma radicalidade imprevista, servindo para promover o expurgo da Saúde pela Previdência, em lugar de clamar pelo cumprimento da Constituição, uma vez explicitada a insuficiência de recursos, pela apropriação indevida do COFINS e demoras em seu repasse à Seguridade pela União,

Para fins deste trabalho, toma-se como síntese de todas as propostas de revisão da Seguridade o projeto de emenda constitucional do Deputado Jobim, para o qual convergiu a frustrada revisão constitucional de 1993, e que representa uma posição intermediária entre as vertentes que se apresentaram ao debate.

A proposta Jobim mantém um Regime Geral de Previdência Social, de caráter contributivo e filiação compulsória dos assalariados formais, inclusive os do Executivo, Legislativo e Judiciário, vedado o acúmulo de aposentadorias e pensões, ou aposentadorias e outros rendimentos dentro do setor público. O mesmo sistema seria extensivo aos demais níveis de governo. Esta proposta supõe a criação de sistemas de previdência complementar par os servidores públicos dos três poderes e níveis de governo.

Prevê para o financiamento a folha de salário e o lucro, substituindo o faturamento pela denominação vaga da receita, que poderá trazer problemas futuros de reinício das contestações à constitucionalidade destas fontes. Prevê também a diferenciação de bases e alíquotas de contribuição, o que é, à nosso juízo, porta aberta à fraude, pela maior complexidade da sistemática de arrecadação.

Para os benefícios, estabelece-se " a fórmula 95", número este que deve combinar tempo de contribuição e idade, para o acesso à aposentadoria, admitindo regras de transição, explicitadas no projeto. Em termos da assistência social, o projeto desatrela do salário mínimo os benefícios de renda mensal vitalícia, rompendo com a unicidade atual do piso de benefícios do sistema, no qual se expressa afinal a integração das vertentes contributiva e cidadã do sistema. Embora isto não conste do projeto, abre-se espaço para a viabilização de um Programa de Renda Mínima, que passaria a mobilizar U\$ 3,3 bilhões por ano do orçamento da Seguridade, a partir de uma "complementação" de renda de 40 reais mensais para 7 milhões de famílias carentes, como constante no projeto social do novo governo.

Do ponto de vista do ajuste fiscal de transição, que norteia a análise apresentada neste trabalho, o projeto Jobim não teria grande impacto, a não ser a economia imediata decorrente da proibição de acumulação de benefícios e de benefícios e salários, não estimada. A subordinação dos servidores ao regime geral em nada afetaria o financiamento atual do EPU, uma vez que hoje todos os servidores contribuem pela regra geral, já com teto de contribuição de 10 salários. A criação de previdência complementar, justificável em si mesma, se se quiser manter regime especial para os servidores públicos, não implicaria em solução à curto prazo deste problema, uma vez que suas receitas deveriam ser capitalizados, e garantida rentabilidade de 6% a.a., caso

visassem garantir aposentadorias equivalentes aos salários atuais, para os que estivessem acima do teto. Este tema será retomado no tratamento da previdência complementar.

O efeito mais benéfico da criação dos fundos de pensão, a curto prazo, seria o de mobilizar poupanças para fundos patrimoniais, que poderiam alavancar recursos para a retomada do investimento em infra-estrutura, nos três níveis de governo, assumidos como prioridade no programa anunciado pelo presidente eleito.

A longo prazo somente, seriam materializadas as mudanças nas projeções do sistema previdenciário, devendo-se as principais mudanças a alteração do financiamento dos encargos previdenciários da União (EPU), combinados à implementação gradual da nova regra de acesso à aposentadoria. O projeto Jobim, ao ter de manter o teto atual de benefícios em 10 salários mínimos, para integrar os servidores públicos, faz, a nosso juízo a escolha certa. Reduzir este teto, limitaria em muito a capacidade de financiamento de benefícios, dada a concentração de elevado número de benefícios de baixo valor, para os quais é ainda relevante a contribuição dos salários mais altos, desde o momento em que foi revogado o teto para as contribuições patronais.

V OS FUNDOS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR E O IMPACTO FISCAL NA TRANSIÇÃO

As propostas hoje dominantes de reformulação do sistema previdenciário brasileiro, assim como as privatizações chilena e argentina focalizam a questão (e trazem implícita a necessidade de criação) dos sistemas de previdência complementar. Além da questão previdenciária "stritu sensu", os fundos de pensão foram cogitados para intensificar o ritmo dos programas de privatização de empresas estatais no Brasil, direcionando parte de sua carteira para a compra de ações das empresas a serem privatizadas. São também base para sugestões relativas ao "funding" necessário a elevação dos níveis de ritmos de crescimento do investimento brasileiro.

Os projetos de revisão do Sistema de Seguridade Social brasileiro, explicita ou implicitamente, ampliam o espaço e as responsabilidades reservadas para a previdência complementar ⁽¹⁴⁾, uns porque fixam tetos para a previdência pública, outros porquê no contexto de uma revisão tributária, eliminam grande parte das contribuições sociais que as financiam.

No plano internacional, têm aumentado significativamente o peso dos programas de previdência complementar nos sistemas de seguridade social. No Brasil, a previdência complementar, apesar de seu crescimento

⁽¹⁴⁾ No Brasil, discute-se previdência complementar e previdência privada como sinônimos, excluindo a possibilidade de implementação de uma previdência complementar pública. existem propostas que definem a previdência complementar apenas pela sua não compulsoriedade, abrindo espaço para a criação de um ou mais fundos de pensão públicos em concorrência com os fundos de Previdência privada. A possibilidade de criação de um fundo de pensão no próprio MPAS, com contribuições calculadas por critérios atuariais e regras de gestão de "mercado", abriria espaço para que trabalhadores de rendas médias pudessem contribuir, já que sua administração poderia beneficiar-se do sistema já montado para administrar a previdência compulsória.

acelerado, contabilizava em abril de 1994 U\$34 bilhões de ativos, o que equivale a 8% do PIB⁽¹⁵⁾, que contrastavam com percentuais de 35% do PIB e 55% do PIB, nos EEUU e na Inglaterra, respectivamente, em 1990. No mesmo abril de 1994, os trabalhadores filiados à Entidades Fechadas de Previdência Privada no Brasil representavam menos de 3% da população economicamente ativa.(Pinheiro, 1994)

Certamente os números brasileiros revelam a existência de espaço para expansão e ocupação de maior fatia do mercado "previdenciário". Dependem, entretanto, de definições sobre os rumos futuros da Previdência oficial. Desde logo, há que se separar os fundos de contribuição definida daqueles de benefício definido, que corresponderiam mais proximamente aos Fundos de Pensão brasileiros, organizados como Entidades Fechadas de Previdência Privada, e dominados, em participação, pelas empresas estatais.

No caso concreto do funcionalismo público, hoje beneficiado por aposentadoria integral, podemos aplicar os cálculos feitos por Borensztein, Costa e Giambiagi(1993), embora estes não estejam voltados para a questão do funcionalismo, e sim para contribuições de previdência complementar em geral. Tais cálculos indicam que, a uma taxa de retorno de 6% seria necessária uma contribuição de 10% sobre o salário, paga durante 40 anos, para que a aposentadoria representasse 100% da renda. Com taxas de retorno de 2% , o mesmo benefício, mantidas as demais condições exigiria alíquotas de 27% sobre o salário.

Como os servidores públicos, que tem aposentadorias equivalentes ou superiores a seus salários, contribuem atualmente segundo as regras do INSS (alíquotas de 8%, 9% e 10%, teto de contribuição de 10 S.M.), sem capitalização de seus aportes (e portanto, taxas de retorno nulas), facilmente se depreende que este subsistema não só já está desfinanciado, como constitui fonte de desequilíbrio para a Seguridade Social. Dito de outra maneira, seria possível manter este regime especial, desde que ele recebesse tratamento atuarial e de capitalização adequado. Entretanto, o custo do atual estoque de inativos do setor público teria de ser financiado pelo orçamento fiscal, mesmo que seja criado o tão necessário fundo de pensão dos servidores públicos, com impacto de redução da despesa fiscal apenas a longo prazo.

Quanto ao sistema previdenciário brasileiro em geral, os mesmos autores constataam que os custos da transição são particularmente dramáticos Estes custos estimados variam de mais de 3% a cerca de 5% do PIB, só no que se refere ao atual estoque de benefícios ligados aos trabalhadores formais do sistema, sem contar com os demais benefícios de prestação continuada, relativos a programas não diretamente contributivos.

Nada indica que este déficit possa ser amortecido pelas reformas tributárias anunciadas no Brasil. Ao contrário, as propostas ensaiadas na frustrada revisão constitucional implicam em queda de arrecadação, que variam de 2% a 5% do PIB (estimativas da Receita Federal, in Dain, 1993). Ademais, os resultados mais otimistas dos programas de privatização para o próximo triênio não excedem a 2,5% a.a de ganhos fiscais (Pasinetti, 1994)

⁽¹⁵⁾ No Chile, os fundos de pensão acumularam recursos equivalentes a 10% do PIB na primeira década de sua existência, percentual que se eleva para 35% do PIB nos EEUU e para 55% na Inglaterra.

o que significa que, mesmo que fossem exclusivamente destinadas a cobrir os custos da transição do sistema previdenciário, seu efeito seria insuficiente, além de limitado no tempo.

Do ponto de vista dos contribuintes, as altas alíquotas geradoras de benefícios integrais na previdência complementar, reduzem o acesso a estes programas(dada a péssima distribuição de renda brasileira) a um pequeno segmento dos atuais segurados. Parte deste problema poderia ser resolvido pela criação de uma previdência complementar pública, que ao utilizar-se da mesma administração hoje responsável pela Previdência compulsória pública, reduziria seus custos e viabilizaria o acesso dos trabalhadores de rendas médias a programas complementares, que tem custos incompatíveis com sua capacidade de pagamento.

Do ponto de vista da gestão governamental brasileira, a projeção para os próximos 5 anos, de ajuste fiscal estrutural, alegadamente impedido pela configuração atual da Previdência, ficaria ainda mais longe com sua reforma, se ela estivesse centrada na privatização do sistema. No caso argentino, por exemplo, estudos feitos por Cetrángolo e Machinea(in Azeredo e Goldenstein, 1994), apontam par a ocorrência de déficits fiscais no sistema previdenciário público até o ano 2020, no cenário mais otimista. No Chile, onde o déficit previdenciário era de 1,7% do PIB no último ano da reforma, verificava-se em 1990, déficit previdenciário no setor público da ordem de 5,0% do PIB, maior que o déficit global do setor público como um todo, o que significa concretamente que os superávits de outros setores do governo vem financiando esta conta.

Mudanças menos radicais, que combinam a instituição da previdência complementar com a manutenção da previdência pública, apenas reduzindo significativamente seus tetos de benefícios, de 10 para 5 ou 3 salários mínimos, tampouco solucionariam o problema a curto prazo, porque em função da já mencionada característica de concentração da distribuição de renda brasileira, a contribuição dos trabalhadores que ganham mais de 10 salários mínimos é bastante significativa, apesar de sua pequena expressão no numero de contribuintes.

Estima-se que a fixação do teto em 3 ou 5 salários mínimos resultariam em evolução desfavorável para a arrecadação previdenciária. Considerando somente a contribuição dos empregados, 56% das receitas são provenientes da faixa de salários situada entre 5 e 10 S.M. Se à contribuição de empregados somarmos a dos empregadores, este percentual decresce para 42%, ainda assim extremamente expressivo. Mesmo considerando-se uma redução nos dispêndios de benefícios, esta redução não seria proporcional à redução das receitas, pois 87,5% dos benefícios urbanos e rurais pagos pela Previdência situam-se na faixa de 0 a 3 S.M.(Ribeiro, 1994).

O resultado da adoção de um programa radical de privatização no Brasil seria o desfinanciamento do sistema, *a menos que, como hoje, fosse mantida a diversificação de fontes - prevista para o financiamento dos programas de Saúde e Assistência Social, quando da criação do Orçamento da Seguridade, ao qual foi associada a diversificação das fontes de custeio - e ao mesmo tempo a totalidade de sua receita fosse destinada exclusivamente ao pagamento de pensões e aposentadorias. Este cenário corresponderia, na perspectiva deste trabalho, ao pior dos mundos.*

VI RELAÇÕES ENTRE ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS, COMPETITIVIDADE E EMPREGO.

No período recente, a Constituição de 1988 tem sido extremamente criticada pela excessiva liberalidade em seu capítulo de direitos sociais. As críticas referem-se, de um lado, ao engessamento do mercado de trabalho, dada a volta da estabilidade no emprego, e de outro, ao excesso de carga tributária derivada da elevação das incidências relativas às contribuições sociais. O excesso de tributação se traduziria em perda de competitividade da economia e em redução do emprego, ou no mínimo, na maior informalização das relações no mercado de trabalho.

Deve-se deixar claro que a refutação deste diagnóstico, feita em seguida, não vale para o segmento de micro e pequenas empresas, para as quais há de fato, tratamento tributário excessivamente complexo, que desestimula a formalização, não tanto pelo excesso de carga tributária, mas principalmente pela complexidade e pelos altos custos administrativos envolvidos no cumprimento das obrigações tributárias. Para este segmento, responsável por parte significativa do emprego, seria recomendável promover grande simplificação tributária, reduzindo o número de bases, ou mesmo cobrando um único imposto, partilhado entre municípios, estados e União, aos quais se agregaria uma contribuição previdenciária consolidada, mantendo-se os impostos municipais de natureza patrimonial.

Vários dos argumentos da revisão referentes ao peso excessivo dos encargos, iniciaram tentativas de revisão e privatização da Seguridade Social, quando da recentemente fracassada tentativa de revisão constitucional.

Sabe-se, entretanto, que as tendências evolutivas observada no mercado de trabalho e no emprego brasileiro não foram obstaculizada pelo instituto da estabilidade. Nas ocupações menos qualificadas, é a grande disponibilidade de mão de obra que determina sua rotatividade, a qual não é alheio o próprio trabalhador, interessado em retirar o FGTS. (Urani, 1994). Quando um trabalhador do mercado formal ganha alguma qualificação, sua transformação em trabalhador por conta própria se faz em alguma medida por opção própria e com vantagens sobre seus níveis anteriores de remuneração. Além disso, do ponto de vista das taxas de desemprego do mercado formal, nada indica sua elevação, mesmo nas recentes condições recessivas da economia brasileira, que pudessem remotamente incriminar o instituto da estabilidade do emprego.

Tabulações especiais dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- PNAD/IBGE demonstram que, ainda na década de 80, houve um declínio nos níveis de ocupação da população economicamente ativa (PEA), declinando também as taxas de contribuição previdenciária da população ocupada, o que comprova o crescimento do grau de informalidade da economia, com anterioridade às alterações da Constituição de 1988.

No que diz respeito a alegação de excesso de encargos sociais, faz-se necessário analisar em separado a incidência global, sobre a folha de salário e as demais incidências sobre o faturamento e o lucro das empresas,

a primeira acusada de impedir a formalização do trabalho, e juntamente com as demais de ir contra os requisitos da competitividade.

A experiência internacional não confirma a associação entre o peso dos encargos sociais e a perda de competitividade. Ao contrário, pesquisa comparada (OIT, 1983) revela a existência de países altamente competitivos com alta carga tributária de seus encargos sociais e países pouco competitivos, com baixo peso de seus encargos. Outros custos de produção (transportes e infra-estrutura em geral) tem maior peso explicativo na definição das condições de competitividade, que afinal depende centralmente da produtividade (Dain, 1993).

As propostas de reforma freqüentemente querem também reduzir os encargos sociais sobre a folha de salários, alegando que esta forma de tributação desestimula a formalização do emprego e até mesmo gera desemprego. A argumentação dominante, apesar de à nosso juízo equivocado, por razões adiante apresentadas, vem ganhando força inclusive dentro da burocracia estatal e do Congresso, de modo a ameaçar o financiamento previdenciário em cenários de reforma (sem resolver nem o problema do emprego, e apenas atenuando diferenciais de competitividade).

Não há suficiente evidência de excesso de tributação nos setores intensivos em mão de obra, caso se leve em conta, juntamente com a tributação sobre folha, os demais tributos. (veja-se, a título de ilustração, o quadro . De um lado, no Brasil, os dados demonstram que setores altamente intensivos em mão de obra, como a construção civil, são pouco representativos em termos de sua participação na receita previdenciária proveniente da folha de salários, o que se deriva da informalidade do trabalho nele empregado, mas também são pouco representativos em termos de sua participação na carga tributária, sobre qualquer base de incidência. Assim, a "informalidade" do setor não seria explicada por lógica pautada pelo peso dos encargos sobre a folha de salários.

Quanto a afirmações de que haveria diminuição do trabalho informal, em caso de redução dos encargos sobre folha, tampouco têm fundamento. Desde logo, porque como no Brasil a relação salário / lucro é extremamente baixa - em torno de 30% - o peso dos encargos sociais sobre o PIB é extremamente reduzido, sendo ainda mais baixo para o segmento de grandes empresas. Adicionalmente, existe excesso de mão de obra de baixa qualificação, em quantidade suficiente para manter o caráter informal da contratação, com ou sem encargos previdenciários⁽¹⁶⁾.

Em adição, os encargos estritamente previdenciários somam pouco mais de 30% do total dos encargos sociais sobre a folha. Os demais 65% incluem componentes de salário (férias, 13^o, além de contribuições para o próprio patronato (SESI, SESC, SENAI, etc., e o salário educação (tabela) Seria possível, para atender os que continuam considerando relevante a argumentação em torno ao excesso de encargos - posição esta não

⁽¹⁶⁾O argumento não vale para os profissionais de alta qualificação, onde tampouco vale o " trade-off" entre encargos e formalização das relações contratuais no mercado de trabalho.

endossada pela evidência empírica, desonerar a folha daqueles encargos que financiam instituições e programas do próprio patronato⁽¹⁷⁾ - já que existem propostas, com as quais o patronato dificilmente concordaria, que condicionam a sobrevivência destas contribuições à sua destinação exclusiva para o ensino público-(Fogaça e Salm, 1994).

Se é generalizável a tendência de flexibilização das relações de produção e de terceirização do trabalho, haverá perda de representatividade da folha de salários e queda automática dos encargos ditos excessivamente onerosos sobre a folha, independentemente de sua desoneração. Aliás, levando-se em conta as dificuldades sentidas por todos os países quanto a sobrevivência futura da Seguridade Social, é preferível substituir bases inadequadas de financiamento do sistema (não é o caso da folha de salários) por alternativas produtivas e mais justas. *A tese da necessidade de desoneração dos encargos sociais previdenciários sobre a folha de salário não é nem comprovada empiricamente, nem embasada teoricamente, nem endossada pelas organizações internacionais, como a OIT, que não só acompanham as experiências nacionais, como tem longa tradição de estudos sobre o tema.*(OIT,1983)

A folha é uma base transparente que, se não universal, exprime como nenhuma outra o mundo do trabalho e do seu assalariamento formal, hoje em descenso. Nenhum cenário futuro poderá prescindir de sua representatividade, em convivência com bases alternativas voltadas para captar as contribuições de segmentos autônomos dos trabalhadores, para os quais a folha de salário será sempre referência relevante.

Se se deseja acolher as recomendações da OIT, ao contrário de pressionar pela revogação das contribuições sobre a folha, seria necessário rever e consolidar as demais contribuições sociais, substituindo-as por uma "proxy" do valor adicionado, o lucro bruto das empresas, que exclui os salários já tributados na folha, desonera as exportações, e mais que tudo, representa a parcela do produto correspondente ao lucro, subtributado no imposto de renda, numa sociedade onde o peso dos salários no produto não excede os 32%

As experiências internacionais dirigidas à elevação da receita previdenciária admitem uma diversidade de soluções⁽¹⁸⁾, e dependem tanto da distribuição prévia da carga de contribuições entre empregados, empregadores e estado, como da participação anterior de bases impositivas diversas . Em comum, a já mencionada virtual unanimidade em torno a manutenção das incidências sobre folha, que mantem, de forma universal o trabalho formal como vetor importante da proteção social.

⁽¹⁷⁾ Até porquê a destinação destes recursos é predominantemente voltada para os interesses de empresas (e não para o interesse geral da indústria- caso do SESI, etc) ou do segmento educacional privado (salário educação)

⁽¹⁸⁾ Na experiência internacional, algumas medidas de elevação de carga com diversificação de base de incidência foram inicialmente apresentadas como provisórias, como no caso da França, onde foi instituída contribuição de 1% sobre a renda tributável em 1983 e 1984, e da Alemanha, onde os aposentados passaram a contribuir para o seguro-doença em 1983. Mais recentemente, na França, em 1990, o governo Rocard, seguindo a tendência de aumentar o papel da "fiscalidade" no financiamento previdenciário, introduziu um imposto de renda proporcional - a contribuição social geral (Auberger,1993) - substituindo uma pequena parte das contribuições sociais que só incidiam sobre salários e remunerações profissionais, não afetando os rendimentos do capital, por uma contribuição fiscal de base muito mais ampla e sem a limitação de um teto de contribuição.

As soluções encontradas sintetizam duas tendências essenciais à sobrevivência dos sistemas previdenciários no mundo desenvolvido. A primeira delas é a preocupação com o aproveitamento de bases mais abrangentes e dinâmicas, e, portanto, dotadas de maior produtividade fiscal, para garantir o financiamento da proteção social. A segunda, é a intenção de dissociar a contribuição do benefício, apoiando a expansão necessária do financiamento previdenciário não mais sobre elevação de alíquotas ou eliminação do teto de contribuição e sim sobre a receita tributária.⁽¹⁹⁾

No Brasil, já foram dados os primeiros passos para a superação de um duplo problema da Seguridade social brasileira, do qual a escolha da modalidade ideal de ampliação de receita previdenciária seria o primeiro passo. A criação de uma contribuição sobre o valor adicionado (CVA), como uma "proxy" do lucro bruto das empresas, nos moldes da recomendação da OIT, substituiria as atuais fontes de faturamento e lucro líquido das empresas, não implicando em elevação de carga tributária. Seus recursos entretanto, reforçariam o segundo e mais importante aspecto, o da manutenção de condições para a operação de um programa universal de proteção social em país como o nosso, de tessitura social e econômica tão complexa.

Ao viabilizar o financiamento de forma a nele representar o mundo da cidadania, único refúgio dos assalariados informais de baixa renda e dos excluídos em geral, uma contribuição desta natureza estaria reforçando politicamente um programa brasileiro de proteção social mais abrangente, que sem esta extensão se reaproximaria de uma visão de seguro privado. (Dain, 1993).

A manutenção da contribuição sobre a folha reforça os tênues laços entre os dois mundos, entrelaçando o segmento dos direitos adquiridos ao mesmo orçamento que reforça os direitos da cidadania, de outro modo subordinada à eventual boa intenção dos governantes e à uma visão de Seguridade Pública que seria uma espécie de generalização da "lei dos pobres" da Inglaterra do século XVI. Talvez seja esta, afinal, a intenção dos que desejam eliminar do financiamento previdenciário a folha de salário, como a mais completa representação do trabalho formal.

A simplicidade das soluções técnicas se defronta com as incertezas e a complexidade do mundo real. Com certeza não será trivial a substituição do COFINS e do PIS-PASEP pela CVA. As receitas destes contribuições sobre o faturamento estão em franca recuperação, não só pela solução definitiva do problema jurídico que as acompanhou durante algum tempo, com também pela aceleração da produção, das vendas e do consumo que se refletem na ampliação de suas bases. O dilema entre a produtividade fiscal e a técnica tributária está posto, e a solução esboçada. Resta decidir- e esta não é uma decisão trivial- sobre a oportunidade da mudança.

⁽¹⁹⁾ No caso francês, a implementação da nova contribuição de solidariedade, por alíquota única, reveste-se de particular importância, dada a pequena representatividade do atual imposto de renda francês, que embora progressivo, tributa apenas dos contribuintes. Encontrou-se um modo de tributar o trabalho e as demais modalidades de rendimentos, com elevação da abrangência sobre a base atual do Imposto de Renda.

VII À GUIA DE CONCLUSÃO

A análise acima apresentada demonstrou a complexidade da equação da Seguridade Social no Brasil, dadas de um lado, as características abrangentes de seu programa de proteção social, e a diversidade de expectativas e de capacidade de pagamento da população, em função dos níveis e da distribuição de rendas e salários no Brasil, e do peso do setor informal.

O sistema que exprime esta diversidade é também um sistema heterogêneo, extremamente conflitivo. Seu conflito tem várias dimensões:

- a) interesses de grupos sociais totalmente separados pelos desníveis salariais, de rendas e de capacidade de pagamento
- b) dimensão fiscal na qual as fontes mais rentáveis de arrecadação são também as que mais afastam o sistema tributário brasileiro dos padrões internacionais de tributação, prejudicando a curto prazo a competitividade das exportações, *sobretudo se mantido o atual padrão cambial*
- c) dependendo das reformas, implicações diversas para o equilíbrio fiscal de curto e longo prazo
- d) concepções universais do sistema, na verdade minimalistas, em oposição a difícil manutenção de um sistema híbrido, mas que exprime a atual diversidade brasileira.

Do ponto de vista das sugestões de reforma em pauta, é possível optar por mudanças de caráter adaptativo, que corrijam as distorções extremas, revoguem as aposentadorias por tempo de serviço, exceto para os trabalhadores de baixa renda, estabeleçam maiores restrições à contagem recíproca de tempo de serviço entre urbanos e rurais, desatrem os benefícios acima do piso da correção pelo salário mínimo. Mais importante ainda, criem uma previdência compulsória única, limitada à 10 salários mínimos (e não 3 ou 5) à qual se integrem os servidores públicos dos três poderes. De forma coerente, admitam a convivência de previdência complementar, pública e privada, considerando-se essencial, neste trabalho, o crescimento do sistema de previdência complementar. Finalmente, que não se abra mão dos avanços da Constituição de 1988, quanto à proteção da cidadania, não só no plano dos benefícios em dinheiro, mas também da viabilização de uma Saúde universalizada. Tudo isso é viável?

O diagnóstico feito neste trabalho aponta para duas questões centrais e emergenciais na transição. A primeira, consiste no financiamento dos gastos com o atual estoque do EPU (supondo-se a criação de previdência complementar para os servidores públicos). Para ela a melhor solução seria interna(independente de destinação de mais recursos orçamentários) adotando-se uma variante do regime de repartição simples, que adicionasse aos contribuintes ativos (já com teto de 10 S.M..) a contribuição dos servidores hoje inativos. Esta alternativa difícil, porém não impossível, deveria ser adequadamente negociada com a representação dos servidores, a partir de esclarecimento das dificuldades em curso, participação dos trabalhadores na fiscalização

do programa, com calibragem quanto a progressividade necessária, e compromisso radical do INSS com a eliminação da evasão fiscal.

A segunda questão relevante é a do financiamento, no qual, no nosso juízo, a folha de salários deveria ser preservada, pelas razões apresentadas neste trabalho. O problema delicado é o da oportunidade da criação da CVA. Novamente, o tema deveria encaminhar-se para uma solução negociada com o empresariado, sem o que as alternativas são de um lado a atual distorção "fiscalmente rentável" das bases impositivas, e de outro, uma nova maré de contestação e perda de receita.

ANEXOS

TABELA 1
ESTIMATIVA DOS PRINCIPAIS INDICADORES DA PREVIDENCIA SOCIAL
CENARIO 1: CRESCIMENTO DO PIB DE 2% AO ANO

ESPECIFICAÇÃO		1985	1988	1990	1993	1995	2000
PEA (Mil pessoas)	[1]	55,636	61,048	64,468	69,222	72,585	81,723
Contribuição (Mil pessoas)	[2]	25,378	29,787	31,101	33,589	34,403	35,56
Beneficiarios (Mil pessoas)	[3]	10,626	11,687	12,474	13,365	14,318	16,66
Taxa de Formalização	[4]=[2]/[1]	0,46	0,49	0,48	0,49	0,47	0,44
Taxa de Dependencia	[5]=[3]/[2]	0,42	0,39	0,40	0,40	0,40	0,40
Contribuição Prev.			"(-1)	"(-1)			
(US\$ milhões)	[6]	9,362	13,420	22,691	20,084	22,690	26906
(Em % PIB)		4,19	4,07	4,92	4,40	4,63	4,97
Salario Medio Contr.	[7]=[6]/t*[2]	1,963	2,833	3,208	2,518	2,777	3,186
Despesas Beneficios							
(US\$milhoes)	[8]	6,952	7,779	14,582	21,127	24,527	33,189
(Em % PIB)		3,11	2,36	3,03	4,63	5,01	6,13
Valor Medio Desp. Ben.	[9]=[8]/[3]	654,000	666,000	1,169	1,581	1,713	1,992
(US\$)							
Valor Medio Desp. Ben./							
Sal. Medio Contribuição	[10]=[9]/[7]	0,33	0,23	0,36	0,63	0,62	0,63

Nota: Ver metodologia no texto

(1) a elevação da contribuição em 1990 decorreu de aumento de alíquota para as empresas e da inclusão do 13 salário para fins de incidência da contribuição, conforme previsto na Lei n.7787/89

TABELA 2

ESTIMATIVA DOS PRINCIPAIS INDICADORES DA PREVIDENCIA SOCIAL
CENARIO 3: CRESCIMENTO DO PIB DE 5% AO ANO

ESPECIFICAÇÃO		1985	1988	1990	1993	1995	2000
PEA (Mil pessoas)	[1]	55,636	61,048	64,468	69,222	72,585	81,723
Contribuição (Mil pessoas)	[2]	25,378	29,787	31,101	33,589	34,743	37,724
Beneficiarios (Mil pessoas)	[3]	10,626	11,687	12,474	13,365	14,318	16,660
Taxa de Formalização	[4]=[2]/[1]	0,46	0,49	0,48	0,49	0,48	0,46
Taxa de Dependencia	[5]=[3]/[2]	0,42	0,39	0,40	0,40	0,41	0,44
Contribuição Prev.			"(-1)	"(-1)			
(US\$ milhoes)	[6]	9,362	13,420	23,691	20,084	23,868	36,727
(Em % PIB)		4,19	4,07	4,92	4,40	4,73	5,70
Salario Medio Contr.	[7]=[6]/t*[2]	1,963	2,833	3,208	2,518	2,893	4,100
(US\$)							
Despesas Beneficios							
(US\$ milhoes)	[8]	6,952	7,779	14,582	21,127	24,527	38,366
(Em % PIB)		3,11	2,36	3,03	4,63	4,86	5,96
Valor Medio Desp. Ben.	[9]=[8]/[3]	654	666	1,169	1,581	1,793	2,456
(US\$)							
Valor Medio Desp. Ben./							
Sal. Medio Contribuição	[10]=[9]/[0,33	0,23	0,36	0,63	0,62	0,60

Nota: Ver metodologia no texto

(1) a elevação da contribuição em 1990 decorreu de aumento de aliquota para as empresas e da inclusão do 13 salario para fins de incidência da contribuição, conforme previsto na Lei n.7787/89

TABELA 3
CENÁRIO 1: CRESCIMENTO DO PIB DE 5% AO ANO
ESTIMATIVA DOS PRINCIPAIS INDICADORES DA SEGURIDADE
SOCIAL EM PORCENTAGEM DO PIB

ESPECIFICAÇÃO	1995	2000
I) DESPESAS C/PREV. SOCIAL	5,89	6,68
. BENEFÍCIOS 1/	5,01	6,13
.PASSIVO - PISO 2/	0,33	-
.PESSOAL 3/	0,55	0,55
II) CONTR. FOLHA DE SAL. 1/	4,63	4,97
III) SUPERA. T. (+) OU DEFICIT (-)		
(II-I)	(1,26)	(1,71)
IV) DESPESAS COM SAÚDE	2,72	2,72
. AIH E UCA 4/	2,41	2,41
.PESSOAL 4/	0,31	0,31
V) DESPESAS C/ ASSIS. SOCIAL	0,28	0,28
. ASSISTENCIA 5/	0,25	0,25
. PESSOAL 5/	0,03	0,03
VI) DESPESAS DE SEGURIDADE SOCIAL - CONCEITO RESTRITO (I+IV+V)	8,89	9,68
VII) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	7,79	8,13
VII.1. CONT. FOLHA DE SAL. 1/	4,73	4,97
VII.2. CONFINS 6/	2,07	2,07
VII.3. LUCRO LÍQUIDO 6/	1,09	1,09
VIII) NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - (VII-VI)	(1,10)	(1,55)
IX) OUTRAS DESPESAS		
IX.1. EPU 5/	2,22	2,22
X) CONTR. SERV. PUBL. 6/	0,22	0,22
XI) RECURSOS FISCAIS P/CONTRAPARTIDA (IX-X)	(2,00)	(2,00)
XII) NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - PARTICIP. DE OUTRAS FONTES (VIII+XI)	(3,10)	(3,55)

Notas : 1/ Estimativas segundo metodologia detalhada no texto.

2/ Estimativa do MPS.

3/ Estimativas baseadas no Fluxo de Caixa 1993.

4/ Valores realizados em 1993.

5/ Valores da proposta orçamentaria de 1994.

6/ Informações da Receita Federal.

TABELA 4
CENARIO 2: CRESCIMENTO DO PIB DE 5% AO ANO
ESTIMATIVA DOS PRINCIPAIS INDICADORES DA SEGURIDADE
SOCIAL EM PORCENTAGEM DO PIB

ESPECIFICAÇÃO	1995	2000
I) DESPESAS C/PREV. SOCIAL	5,74	6,51
. BENEFICIOS 1/	4,86	5,96
. PASSIVO - PISO 2/	0,33	-
. PESSOAL 3/	0,55	0,55
II) CONTR. FOLHA DE SAL. 1/	4,63	4,97
III) SUPERA. T. (+) OU DEFICIT (-) (II-I)	(1,01)	(0,81)
IV) DESPESAS COM SAUDE	2,72	2,72
. AIH E UCA 4/	2,41	2,41
. PESSOAL 4/	0,31	0,31
V) DESPESAS C/ ASSIS. SOCIAL	0,28	0,28
. ASSISTENCIA 5/	0,25	0,25
. PESSOAL 5/	0,03	0,03
VI) DESPESAS DE SEGURIDADE SOCIAL - CONCEITO RESTRITO (I+IV+V)	8,74	9,51
VII) RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	7,89	8,86
VII.1. CONT. FOLHA DE SAL. 1/	4,73	5,7
VII.2. CONFINS 6/	2,07	2,07
VII.3. LUCRO LIQUIDO 6/	1,09	1,09
VIII) NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - (VII-VI)	(0,85)	(0,65)
IX) OUTRAS DESPESAS		
IX.1. EPU 5/	2,22	2,22
X) CONTR. SERV. PUBL. 6/	0,22	0,22
XI) RECURSOS FISCAIS P/CONTRAPARTIDA (IX-X)	(2,00)	(2,00)
XII) NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - PARTICIP. DE OUTRAS FONTES (VIII+XI)	(2,85)	(2,65)

Notas : 1/ Estimativas segundo metodologia detalhada no texto.

2/ Estimativa do MPS.

3/ Estimativas baseadas no Fluxo de Caixa 1993.

4/ Valores realizados em 1993.

5/ Valores da proposta orçamentaria de 1994.

6/ Informações da Receita Federal.

TABELA 5
DISTRIBUIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA (ARREC. PRÓPRIA) POR NÍVEL DE GOVERNO

	1980	1988	1990	1991	1992	1993
EM % do PIB						
TOTAL	24,52%	22,43%	30,49%	26,64%	25,91%	25,80%
GOVERNO FEDERAL (consolidado)	18,42%	15,82%	20,85%	17,03%	17,16%	17,94%
I. Impostos	9,21%	8,02%	9,29%	7,12%	7,49%	7,28%
Imposto sobre a Renda	2,94%	4,53%	4,94%	3,76%	4,03%	3,61%
Imposto sobre Prod. Industr.	2,19%	2,17%	2,54%	2,26%	2,41%	2,42%
Imposto sobre Oper. Financ.	0,94%	0,35%	1,37%	0,62%	0,64%	0,81%
Outros	3,13%	0,97%	0,44%	0,48%	0,42%	0,45%
II. Contribuições Sociais	6,98%	6,43%	10,37%	9,01%	8,82%	9,71%
Folha de Pagamento	4,66%	4,40%	5,41%	4,61%	4,57%	5,21%
Fundo de Garantia	1,31%	0,86%	1,54%	1,37%	1,33%	1,25%
COFINS	0,00%	0,77%	1,63%	1,64%	1,04%	1,34%
PIS/PASEP	1,01%	0,40%	1,21%	1,10%	1,12%	1,14%
Contr. sobre o Lucro	0,00%	0,00%	0,57%	0,29%	0,76%	0,77%
Outros Imp., Taxas e Contrib.	2,23%	1,37%	1,18%	0,90%	0,86%	0,94%
GOVERNOS ESTADUAIS	5,39%	5,95%	8,73%	8,32%	7,59%	6,65%
Imp. s/ Circ. de merc. e Serv.	4,87%	5,34%	7,67%	7,14%	6,65%	6,10%
Outros	0,52%	0,61%	1,07%	1,18%	0,94%	0,55%
GOVERNOS MUNICIPAIS	0,71%	0,66%	0,91%	1,29%	1,17%	1,22%
PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL						
Total						
Governo Federal	75,1%	70,5%	68,4%	63,9%	66,2%	69,5%
Impostos (Fiscal)	50,0%	50,7%	44,6%	41,8%	43,6%	40,6%
Contrib. Sociais	37,9%	40,6%	49,8%	52,9%	51,4%	54,1%
Outros	12,1%	8,7%	5,7%	5,3%	5,0%	5,3%
Governos Estaduais	22,0%	26,5%	28,6%	31,2%	29,3%	25,8%
ICMS	90,4%	89,7%	87,8%	85,8%	87,6%	91,8%
Outros	9,6%	10,3%	12,2%	14,2%	12,4%	8,2%
Governos Municipais	2,9%	2,9%	3,0%	4,9%	4,5%	4,7%

Fontes (primárias) : IBGE/FGV; Ministério da Fazenda. (e) 1994 = estimativas.

Inclui contribuições à Seguridade Social

Participação percentual : nível de governo/governo em geral; imposto/nível de governo

Elaboração : José R. Afonso. Versão : 26/10/94.

TABELA 6**EXECUÇÃO FINANCEIRA CONSOLIDADA DO TESOURO NACIONAL-PREVIDÊNCIA SOCIAL
(REGIME DE CAIXA)****PROJEÇÃO DO DÉFICIT ACIMA DA LINHA**

Valores em Reais de Ago/94

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
RECEITAS	73660	72203	90207	76584	72612	79018
Tesouro	50191	47853	64879	52399	49160	53739
Arrec. Bruta	51283	48482	65434	53107	49684	54109
(-) Inc. Fiscais	1092	630	555	708	524	370
Previdência	23469	24351	25328	24184	23453	25279
Bancária	24887	15504	27013	25393	24800	26679
Outras	46	93	17	334	211	469
(-) Transf. terceiros	1463	1246	1702	1543	1558	1869
DESPESAS	80070	74512	82555	75156	66891	75833
TRANF. EST. E MUNIC.	10026	9972	16013	13881	12683	14331
Constitucionais	7313	8491	15196	13074	11979	13616
Demais	2712	1481	817	807	704	685
PESSOAL E ENCARGOS	23906	23098	31156	19931	18030	21346
Tesouro	20511	19182	26069	18152	16796	20046
Previdência	3395	33916	5087	1779	1234	1300
BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS	13511	15001	15730	17177	18507	23395
DEMAIS DESPESAS CORRENTES E DE CAPITAL	32628	26442	19655	24167	17671	16762
Tesouro	23584	17882	11570	14773	12920	14515
Outras vinculadas	6837	8576	5511	7229	7243	6237
Demais Despesas	156533	10455	7682	8916	6000	9584
Restos a pagar	1939	1237	2205	2106	701	577
(-) Transf. previd.	844	2387	3828	3477	1024	1883
Previdência	9044	8560	8085	9394	4750	2247

Valores atualizados mensalmente pela variação do IGP-DI/FGV.

TABELA 7
EVOLUÇÃO RECENTE DA EXECUÇÃO FINANCEIRA DA UNIÃO
FLUXO DE CAIXA CONSOLIDADO DO TESOUREIRO NACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL
 Em R\$ milhões de agosto/94

	Receita Líquida	Transf. Constit.	= Rec. Dispon.	Pessoal Encargos	Benefic. Previd.	Outras Despesas	= Desp. Fiscal	= Saldo Primário
ACUMULADO								
DO ANO								
Montante								
1988	73,659	10,025	63,634	23,906	13,511	32,629	70,046	-6,412
1989	72,203	9,972	62,231	23,099	15,002	26,442	64,543	-2,312
1990	90,208	16,015	74,193	31,156	15,728	19,655	66,539	7,654
1991	76,583	13,881	62,702	19,931	17,175	24,167	61,273	1,429
1992	72,613	12,683	59,930	18,030	18,507	17,672	54,209	5,721
1993	79,018	14,330	64,688	21,346	23,395	16,761	61,502	3,186
*1994	60,508	9,185	51,323	20,132	16,165	10,867	47,164	4,159
Média Mensal								
1988	6,138	0,835	5,303	1,992	1,126	2,719	5,837	-0,534
1989	6,017	0,831	5,186	1,925	1,250	2,204	5,379	-0,193
1990	7,517	1,335	6,183	2,596	1,311	1,638	5,545	0,638
1991	6,382	1,157	5,225	1,661	1,431	2,014	5,106	0,119
1992	6,051	1,057	4,994	1,503	1,542	1,473	4,518	0,476
1993	6,585	1,194	5,391	1,778	1,950	1,397	5,125	0,266
*1994	6,723	1,021	5,703	2,237	1,796	1,207	5,240	0,463
ATÉ SETEMBRO								
(Média Mensal)								
1988	6,017	0,811	5,207	1,882	1,127	2,610	5,619	-0,412
1989	5,899	0,834	5,065	1,774	1,219	2,016	5,009	0,056
1990	7,711	1,349	6,361	2,695	1,216	1,535	5,446	0,915
1991	6,477	1,204	5,273	1,752	1,343	2,036	5,131	0,142
1992	5,953	1,018	4,935	1,391	1,327	1,635	4,353	0,582
1993	6,416	1,184	5,232	1,727	1,859	1,390	4,976	0,256
*1994	6,723	1,021	5,703	2,237	1,796	1,207	5,240	0,463
Variação:								
94/93	4,8%	-13,8%	9,0%	29,5%	-3,4%	-13,1%	5,3%	80,4%
94/média	1,3%	-14,1%	4,6%	18,3%	25,1%	-26,8%	5,3%	-2,4%
94/média	3,6%	-8,7%	6,1%	19,7%	29,0%	-29,9%	5,2%	18,4%

Fontes primárias: STN/MF e SAG/MPS. Deflator: IGP-DI

(*) Dados anuais exceto em 1994 - acumulado entre janeiro e setembro.

Receita Disponível = receita líquida (recolhimento brutos - Incentivos fiscais - Transf. a Terceiros exclusive desembolsos de transferências constitucionais (Est., Munic. e fundos regionais))

Despesa Fiscal = pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, outras despesas correntes e de capital (liberações ordinárias, vinculadas e pagtos. de restos a pagar).

Saldo Primário (proxy) = receita disponível - despesa fiscal.

TABELA 8
EXECUÇÃO FINANCEIRA CONSOLIDADA DO TESOIRO NACIONAL E PREVIDÊNCIA SOCIAL EM 1994
Em R\$ Milhões (até junho : milhões de URV's diárias)

MESES	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	ANO
A. RECEITAS FISCAIS	5,814	6,203	6,272	6,139	6,913	6,836	6,524	7,169	7,354				59,224
A.1. Tesouro Nacional	4,167	4,489	4,499	4,364	5,077	4,973	4,682	5,182	5,394				42,827
Recolhimento Bruto	4,190	4,517	4,515	4,376	5,146	4,997	4,708	5,215	5,456				43,120
(-) Incentivos Fiscais	-0,023	-0,029	-0,015	-0,012	-0,068	-0,024	-0,026	-0,033	-0,061				-0,291
A.2. Previdência Social	1,647	1,714	1,773	1,775	1,836	1,863	1,842	1,987	1,960				16,397
Bruto	1,788	1,859	1,883	1,893	1,946	1,984	1,977	2,134	2,119				17,583
(-) Transf. a Terceiros	-0,141	-0,145	-0,110	-0,118	-0,109	-0,122	-0,135	-0,147	-0,159				-1,186
B. DESPESAS FISCAIS	-4,973	-6,002	-5,548	-6,874	-5,792	-6,425	-5,820	-6,301	-6,573				-54,308
B.1. Transf. Const/Leq.	-1,026	-0,962	-0,867	-0,772	-0,986	-0,922	-0,991	-1,019	-1,056				-0,601
B.2. Pessoal e Encargos	-1,414	-2,651	-1,884	-3,215	-1,804	-2,388	-1,791	-1,807	-1,974				-18,928
Tesouro	-1,332	-2,559	-1,808	-3,072	-1,736	-2,326	-1,701	-1,743	-1,898				-18,175
Previdência (excl. Transf. U.)	-0,081	-0,091	-0,076	-0,143	-0,067	-0,062	-0,090	-0,064	-0,077				-0,751
B.3. Benefícios Previdenciais	-1,569	-1,602	-1,587	-1,809	-1,810	-1,921	-1,832	-1,851	-1,963				-15,944
B.4. Outras Despesas	-0,964	-0,787	-1,210	-1,078	-1,192	-1,194	-1,207	-1,625	-1,580				-10,837
Tesouro	-0,923	-0,995	-1,252	-1,144	-1,255	-1,179	-1,250	-1,657	-1,635				-11,290
Vinculadas	-0,387	-0,342	-0,283	-0,410	-0,446	-0,389	-0,410	-0,399	-0,388				-3,454
Ordinárias + Restos a Pagar	-0,536	-0,653	-0,969	-0,734	-0,809	-0,791	-0,840	-1,259	-1,247				-7,838
Previdência (excl. Transf.)	-0,041	0,208	0,042	0,066	0,063	-0,014	0,043	0,033	0,055				0,455
C. SALDO PRIMÁRIO (A+B)	0,842	0,202	0,724	0,735	1,122	0,411	0,703	0,867	0,781				4,917
D. ENC. DA DIV. (Corr. + DPMF-)	-0,861	-0,493	-0,550	-0,685	-0,519	-1,169	-0,591	-0,444	-0,331				-5,643
E. MARGEM DE POUP. (C+D)	-0,019	-0,292	0,175	-1,419	0,603	-0,758	0,112	0,424	0,450				-0,724
F. CONCESSÃO LÍQ. EMPR.	-0,040	-0,008	-0,006	0,014	0,005	-0,031	0,029	0,026	0,031				0,020
G. CONTAS NÃO-FISCAIS	11,993	1,377	0,623	1,024	2,784	3,509	5,307	-3,454	1,927				25,090
Remuner. Disponib. (fora Bacen)	0,242	0,396	0,360	0,501	0,448	0,689	0,386	0,089	0,064				3,175
Financiamento Liq. aos Bancos	1,485	-2,000	-1,742	23,360	0,924	0,748	1,290	-1,191	1,740				24,614
Relações Liq. com Bacen	10,266	2,981	2,005	-22,837	1,412	2,072	3,631	-2,352	0,123				-2,699
Remun. Disponib.	2,818	3,252	2,422	2,258	2,038	2,272	0,289	0,284	0,221				15,854
Resultado Bacen	7,822	---	---	---	---	---	4,187	---	---				12,009
Desp. Encargos DPMF/Bacen	-0,183	-0,087	-0,132	-0,966	-0,178	-0,115	-0,139	-1,912	-0,098				-3,810
Emissão menos Amort. DPMF	-0,191	-0,184	0,285	-24,129	-0,448	-0,085	-0,707	-0,724	0,000				-26,753
H. FLUXO DE CAIXA NOMINAL	11,934	1,077	0,791	-0,382	3,391	2,720	5,448	-3,003	2,408				24,384

(E+F+G)

Fontes : F/STN e MPS/SAGORF

Receitas (+) e dispêndios (convertidos pela URV na data de ingresso ou desembolso dos respectivos caixas).

Previdência Social, deduzidos dispêndios das transferências recebidas do Tesouro Nacional.

Financiamento Líquido = emissão e resgate de títulos (DPMF) no mercado, rec. renegoc. div. contratual e desp. aquis. garantias.

Resultado do Fluxo de caixa dado até junho pelo desvio na conversão em URV diária de recursos expressos em valores correntes.

