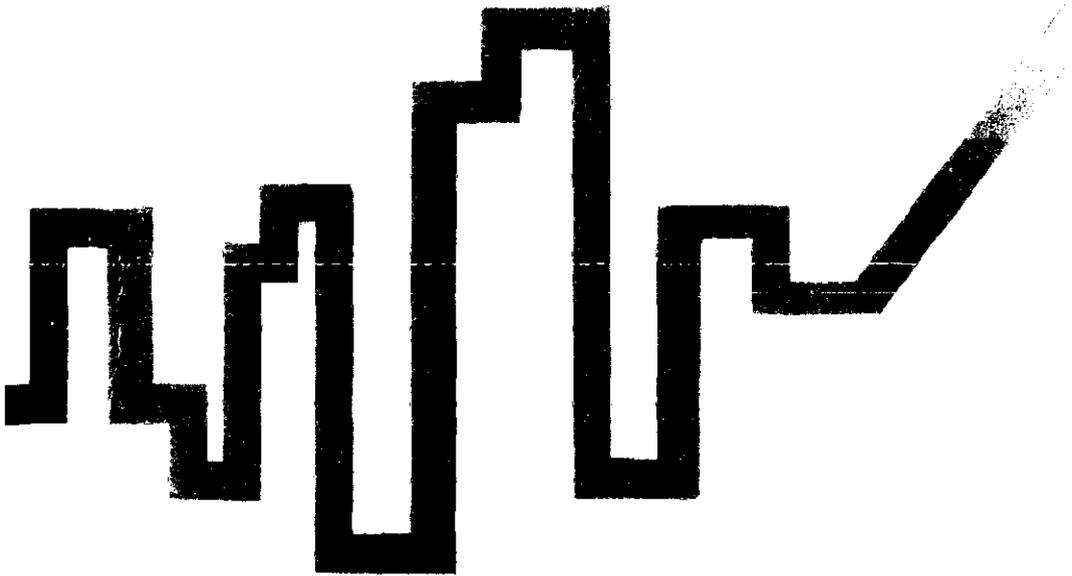


4

ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO



MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS)
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE (CEPAL)
CONVÊNIO MPAS/CEPAL

**PROJETO: A POLÍTICA SOCIAL EM TEMPO
DE CRISE: ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL
E DESCENTRALIZAÇÃO**

**VOLUME II
FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS
SOCIAIS NO BRASIL**

Brasília, 1989

LC/BRS/L. 10
Brasília, 1989

Tiragem: 750 exemplares
Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)
Escritório no Brasil
SBS – Edifício BNDES, 17º andar
70.076 - Brasília, D.F.

Este trabalho foi elaborado no âmbito do Projeto “A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização”, no marco do Convênio MPAS/CEPAL. As opiniões nele expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as das instituições auspiciadoras.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	7
INTRODUÇÃO.....	21

CAPÍTULO I O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS E DESEMPENHO NO PERÍODO RECENTE

(Sulamis Dain)

I. INTRODUÇÃO.....	43
II. FINANCIAMENTO FISCAL.....	47
A. A restrição tributária.....	47
B. FINSOCIAL – natureza e impacto no gasto social.....	62
C. Entidades típicas de governo, empresas de utilidade pública e financiamento fiscal.....	66
III. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS.....	73
A. As contribuições da previdência social.....	73
B. Fundos sociais de natureza patrimonial.....	96
IV. A EVOLUÇÃO RECENTE DO GASTO SOCIAL.....	105
V. O FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA NOVA CONSTITUIÇÃO.....	119
A. Tendências recentes na evolução da carga tributária e o impac- to do novo sistema.....	119
B. Alterações na alocação de recursos disponíveis entre os níveis de governo.....	121
C. Alterações no sistema de relações intergovernamentais.....	132
D. Situação da União pós-reforma: alternativas de curto e médio prazos.....	140
ANEXO ESTATÍSTICO.....	143
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	157

CAPÍTULO II
LIMITES ESTRUTURAIS AO FINANCIAMENTO
DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

(Adolfo Furtado)

I. INTRODUÇÃO	161
II. CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DO FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	165
III. ESTRUTURA DA OCUPAÇÃO, TAXA DE SALÁRIOS E LIMITES A AMPLIAÇÃO DA MASSA DE CONTRIBUIÇÕES.	171
IV. A DISTRIBUIÇÃO DE SALÁRIOS E SEU IMPACTO SOBRE O FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL.....	179
V. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	197

ANEXOS:

1. NOTAS METODOLOGICAS SOBRE AS FONTES DE DADOS UTILIZADAS.....	201
2. TABELAS	207

**A POLITICA SOCIAL EM TEMPO DE CRISE:
ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E DESCENTRALIZAÇÃO */**

APRESENTAÇÃO

As políticas sociais vêm constituindo um eixo central das preocupações de boa parte da "inteligência" brasileira nos últimos dez anos. Farta literatura vem sendo produzida sobre as formas de enfrentar, a partir de recursos e instituições públicas, as agudas desigualdades e a extrema miséria - as duas pontas mais visíveis do processo de empobrecimento que atinge a população. O que não é de se estranhar, pois ambas - a ponta das desigualdades e a ponta da miséria - conseguiram exceder-se em perversidade, neste tempo de crise, tornando-se demasiadamente gritantes, incômodas, dado o próprio modelo perverso de geração de riqueza no país. Agravaram-se, sem dúvida, com a recessão econômica do período 1979/84 e suas conseqüências em termos de desemprego e redução do salário real; reproduziram-se na espiral inflacionária que tentativas, como a do Plano Cruzado, em 1986 (e outras, posteriores e menos cotadas), não lograram debelar; sobretudo, revelaram a inépcia de um imenso aparelho estatal montado para lhes fazer face e o desperdício de consideráveis recursos extraídos com tal finalidade.

A recente multiplicação de trabalhos, investigações, relatórios, etc., no campo das políticas sociais, mostra a

*/ A presente coletânea integra o conjunto de documentos elaborados durante a execução do projeto sobre políticas sociais e que estão sendo compilados e publicados em três outros volumes sob os seguintes títulos: Volume I - Reflexões sobre a Natureza do Bem-Estar (já publicado); Volume III - Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras; e Volume IV - Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados. Sua elaboração esteve a cargo de consultores técnicos sob a coordenação geral da Professora Sulamis Dain, assistida pela Professora Maria Lúcia Werneck Vianna. Adolfo Gurrieri, Diretor da Divisão de Desenvolvimento Social da CEPAL, concebeu a idéia original deste projeto de pesquisa.

contemporaneidade do tema enquanto objeto de reflexão, bem como a urgência de seu encaminhamento pela via de medidas concretas. Este tempo de crise, não custa lembrar, constitui, também, o momento da longa, difícil e, ainda, incompleta transição democrática no Brasil, durante o qual tanto os horizontes do pensamento e da crítica aumentaram muito, quanto as possibilidades de experimentar e mudar ficam mais próximas. Fragmentada e dispersa, a produção sobre a problemática da política social não se origina só na Academia; judiciosos documentos, elaborados no âmbito de agências governamentais, trazem à tona elementos essenciais para a compreensão do freqüente insucesso de propostas inovadoras e bem intencionadas.

Longe de se encontrar esgotada, a questão da política social oferece, no caso brasileiro - e neste tempo de crise renitente -, ocupação de sobra para os estudiosos. As necessidades de aprofundamento da reconstituição histórica das estruturas (financeira, administrativa, política) do sistema de proteção social e de revisão de conceitos-chave para o entendimento das funções desempenhadas por ele no desenvolvimento do país, somam-se, hoje, exigências da conjuntura. Exigências ao conhecimento, no sentido de incorporar analiticamente mudanças em curso, algumas fundamentais, como a vigência de uma nova Constituição a demandar mecanismos e regulamentos que viabilizem sua real implantação.

A pesquisa A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização, realizada entre setembro de 1987 e novembro de 1988, mediante convênio entre a CEPAL e o MPAS, se situa na fronteira entre estes dois grandes objetivos: apresentar uma apreciação cumulativa da área interdisciplinar de estudos que é a política social e sugerir tendências relevantes a serem examinadas por futuras investigações. Por apreciação cumulativa, pode-se entender um duplo esforço mapeador: de rever as principais linhas de interpretação e análise das políticas sociais no Brasil, presentes em abordagens históricas, econômicas

ou sociológicas; e de reconstruir os caminhos e efeitos de decisões substantivas, seja do ponto de vista do sistema como um todo, seja sob o ângulo das políticas setoriais. A sugestão de tendências - especialmente de dificuldades novas e/ou renovadas à consecução de políticas de Welfare - resultou de evidências quanto aos inúmeros desafios suscitados pelos processos de agudização da crise de avanço democrático; desafios não menos veementes para o intelectual empenhado em explicar, que para o decisor interessado em formular ações, e cuja averiguação, descortinada pelo presente trabalho, deverá certamente constar da agenda de ambos daqui em diante.

Arquitetada em moldes pouco ortodoxos, a pesquisa mobilizou especialistas de áreas diversas, encarregados de concluir em prazos curtos e concomitantes, ensaios que cobrissem aspecto cruciais do objeto em pauta, no intuito de condensar conhecimento acumulado e apontar perspectivas. Quatro dimensões ordenaram o material solicitado: a primeira, consistiu na identificação de uma morfologia - institucional e política - do sistema de proteção social brasileiro, capaz de explicitar a sua singularidade e, paralelamente, permitir a comparação com outros sistemas; um segundo eixo de diagnóstico revisitou a questão do financiamento das políticas sociais, pretendendo elucidar as relações que as formas usuais de extração e alocação de recursos mantêm com as estruturas salarial e de redistribuição de renda no país; na terceira dimensão, a tônica residiu no *issue* avaliação, percebido em suas implicações diretas - a avaliação de políticas e experiências específicas - e trabalhado como função correlata à implementação da política social, vale dizer, buscou-se descrever de modo abrangente a teoria e a prática da avaliação no Brasil; a quarta linha foi desenhada para enfatizar o problema da informação, através do levantamento e da sistematização de indicadores sociais indispensáveis a qualquer inspeção rigorosa do Welfare.

Estas dimensões encontram-se contempladas num conjunto de publicações, composto de quatro volumes. O volume que iniciou a edição reuniu os ensaios de Sulamis Dain - A Crise da Política Social: Uma Perspectiva Comparada -; de Wanderley Guilherme dos Santos - A Gênese da Ordem -; de Sônia Miriam Draibe e Liana Aureliano - A Especificidade do Welfare State Brasileiro -; e de Paulo Renato Costa Souza - Ajustamento nos Países em Desenvolvimento. Apesar do enfoque peculiar de cada um, em todos há o claro intento de definir marcos conceituais pertinentes para a caracterização da política social num país de capitalismo tardio periférico como o Brasil. Lidando com variáveis macro-políticas de estruturação do sistema, sem, contudo, perder de vista como se manifestam no cotidiano determinados movimentos - dinâmica de funcionamento, processos decisórios, módulos de intermediação de interesses, formas de relacionamento com as clientelas -, tais estudos fornecem diretrizes valiosas para o entendimento das conhecidas disfuncionalidades da máquina social do Estado brasileiro num approach comparativo.

A presente coletânea é dedicada ao tema do financiamento das políticas sociais, englobando os textos de Sulamis Dain - O Financiamento das Políticas Sociais no Brasil: características estruturais e desempenho no período recente - e de Adolfo Furtado - Limites Estruturais ao Financiamento da Previdência Social. O elo entre estes trabalhos reside em privilegiar-se um ponto decisivo, mas geralmente obscurecido nas análises sobre o Welfare State brasileiro: o caráter em princípio não-redistributivo de qualquer sistema de Welfare, no Brasil, por força de uma estrutura sócio-econômica profundamente heterogênea, acaba por se expressar quase que num anti-redistributivismo. A compreensão de que política social, por si só, não transforma os padrões de desigualdade atuantes numa sociedade, permite, por exemplo, repensar, com melhores chances de êxito, estratégias para a diminuição da miséria.

No conjunto que se seguirá - e que dará conta da terceira dimensão pesquisada - serão reunidos os trabalhos agregados sob a rubrica avaliação: Diagnóstico e Resenha das Pesquisas na Área da Política Social: um survey das avaliações, de Maria Lúcia T. Werneck Vianna; Interpretação e Avaliação da Política Social no Brasil: uma bibliografia comentada, de Maria Lúcia T. Werneck Vianna e Beatriz Azeredo; Análise da Política de Saneamento no Brasil, de Márcio Miller Santos e Luiz Fernando Rodrigues de Paula; Uma Análise dos Programas de Suplementação Alimentar nos Anos 80: desempenho e formas de organização, de Ernani Teixeira Torres Filho e Mônica Esteves de Carvalho; e Política Social e Descentralização: a experiência do BNDES/FINSOCIAL pós-1985, de Maria Thereza Lobo. Tratam-se de ensaios que, embora tendo em comum o fato de realizarem avaliações, perseguem duas linhas distintas. Numa, o foco recai sobre setores e experiências da política social brasileira: as áreas de saneamento e alimentação e a experiência da descentralização; aqui, o sentido é o de contribuir positivamente para o diagnóstico de situações problematizadas. Na outra linha, é enfocada a própria prática da avaliação, inserindo-a no contexto analítico mais abrangente da produção teórica sobre política social no Brasil.

Finalmente, o volume que encerrará a coleção, compor-se-á dos quadros, comentados, de indicadores sociais selecionados. Coordenado por Cláudio Salm e Luiz Carlos Eichenberg da Silva, o levantamento apresenta dados relativos a: 1) transição demográfica e distribuição espacial da população; 2) inserção no mercado de trabalho, salários, distribuição de renda e pobreza; 3) saúde; 4) educação; 5) previdência social; 6) habitação e saneamento básico; e 7) gasto social.

Nenhuma pesquisa tem a pretensão de ser conclusiva. Esta não fugiu à regra. No entanto, se o breve espaço de um ano foi insuficiente para dar vazão às (justificadas) ambições dos pesquisadores envolvidos com o projeto, os resultados garantem alento bastante para prosseguir.

**LA POLITICA SOCIAL EN TIEMPO DE CRISIS:
ARTICULACION INSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION */**

PRESENTACION

La investigación global, que llevó por título "La política social en tiempo de crisis: articulación institucional y descentralización", desarrollada entre septiembre de 1987 y noviembre de 1988, resultó de un convenio entre el Ministerio de la Seguridad Social de Brasil y la Oficina de la CEPAL en aquel país. Con ella se pretendió cubrir un doble objetivo: por un lado, presentar una visión acumulativa del área interdisciplinar de la política social; por otro sugerir tendencias relevantes que se espera sean objeto de investigaciones futuras. El primer objetivo fue más bien mapeador, en el sentido de rever las principales líneas de interpretación y análisis de las políticas sociales en Brasil presentes en aproximaciones históricas, económicas o sociológicas. Asimismo, se buscó reconstruir los caminos y consecuencias de decisiones sustantivas, ya sea desde perspectiva del sistema como un todo, ya sea desde el ángulo de las políticas sectoriales. En cuanto al segundo objetivo, el de sugerir tendencias relevantes - especialmente el examen de

*/ Esta publicación (Libro II) reúne algunos documentos elaborados en el contexto de una investigación más amplia sobre políticas sociales. Los demás trabajos están siendo publicados en tres otros libros, con los siguientes títulos: Libro I - Reflexiones sobre la Naturaleza del Bienestar (ya publicado); Libro III - Evaluación de las Políticas Sociales Brasileñas; y Libro IV - Brasil: Indicadores Sociales Seleccionados. El desarrollo de la investigación articuló el apoyo de varios consultores bajo la coordinación general de la Profesora Sulamis Dain, con la asistencia de la Profesora Maria Lúcia Werneck Vianna. Adolfo Gurrieri, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, fue el autor de la concepción original de este proyecto de investigación.

dificultades nuevas y/o renovadas para la consecución de políticas de Welfare - su tratamiento resultó de evidencias sobre los innumerables desafíos originados en las crisis del avance democrático. Desafíos que se espera haber puesto de manifiesto en este trabajo, para la consideración de estudiosos del tema y de quienes tienen responsabilidad en el proceso decisorio.

El primer libro reunió los ensayos de Sulamis Dain - La Crisis de la Política Social: Una Perspectiva Comparada; Wanderley Guilherme dos Santos - Génesis de la Orden; Sônia Draibe y Liana Aureliano - La Especificidad del Welfare State Brasileño; y Paulo Renato Costa Souza - Ajuste en los Países en Desarrollo. A despecho de la visión peculiar de cada uno de los trabajos, hay, en todos ellos, un claro intento de definir marcos conceptuales pertinentes para la caracterización de la política social en un país como el Brasil, de capitalismo tardío periférico. Manejando variables macro-políticas de estructuración del sistema, pero sin olvidar como se presentan en el cotidiano determinados movimientos - dinámica de funcionamiento, procesos decisivos, módulos de intermediación de intereses, formas de relacionamiento con determinados segmentos sociales - los trabajos aquí contenidos establecen directrices valiosas para la comprensión de las conocidas disfuncionalidades de la máquina social del estado brasileño, con un approach comparativo.

El presente volumen está dedicado al tema del financiamiento de las políticas sociales, abarcando los trabajos de Sulamis Dain - El Financiamiento de las Políticas Sociales en el Brasil: características estructurales y desempeño en el período reciente; y de Adolfo Furtado - Límites Estructurales al Financiamiento de la Seguridad Social. El punto de convergencia entre estos dos trabajos está en la consideración privilegiada de un principio decisivo, pero generalmente olvidado en los análisis sobre el Welfare State brasileño: el carácter en principio no-redistributivo de los sistemas de Welfare en Brasil, dado la estructura socio-económica profundamente heterogénea. La

comprensión de que política social, per se, no transforma los patrones de desigualdad permite repensar, con más posibilidades de éxito, estrategias para la minoración de la miseria.

En el tercer libro estarán los trabajos agregados bajo el tema de la evaluación: Maria Lúcia Werneck Vianna - Diagnóstico y Reseña de las Investigaciones en el Área de la Política Social: un survey de las evaluaciones; Maria Lúcia Werneck Vianna y Beatriz Azeredo - Interpretación y Evaluación de la Política Social en el Brasil: una bibliografía comentada; Márcio Miller Santos y Luiz Fernando Rodrigues de Paula - Análisis de la Política de Saneamiento en el Brasil; Ernani Teixeira Torres Filho y Mônica Esteves de Carvalho - Una Análisis de los Programas de Suplementación Alimentaria en los Años 80; y Maria Thereza Lobo - Política Social y Descentralización: la experiencia del BNDES/FINSOCIAL post 1985. Son ensayos que, aún teniendo en común el hecho de realizaren evaluaciones, persiguen dos líneas distintas. En una, el interés recae sobre sectores y experiencias de la política social brasileña, donde el sentido de los trabajos es el de contribuir positivamente para el diagnóstico de situaciones-problema. En la otra, se enfoca la práctica misma de evaluaciones, insertándola en el marco analítico más abarcador de la producción teórica sobre política social en el Brasil.

Finalmente, el volumen que cerrará el conjunto de trabajos contendrá cuadros comentados de indicadores sociales seleccionados. Elaborado por Cláudio Leopoldo Salm y Luiz Carlos Eichenberg da Silva, el levantamiento presenta datos relativos a: transición demográfica y distribución espacial de la población; inserción en el mercado de trabajo, salarios, distribución del ingreso, pobreza; salud; educación; seguridad social; vivienda y saneamiento básico; y gasto social.

**SOCIAL POLICY IN TIME OF CRISIS:
INSTITUTIONAL FRAMEWORK AND DESCENTRALIZATION */**

PRESENTATION

The research "Social Policy in Time of Crisis: Institutional Framework and Decentralization", carried out between September 1987 and November 1988 through an Agreement signed between ECLAC and the Ministry of Social Welfare of Brazil (MPAS) had two main objectives: to present a cumulative appreciation of the Brazilian social policy focusing the studies made by different areas of knowledge and to indicate relevant issues for future research. Such cumulative appreciation can be understood as the review of the main analysis on the social policies of Brazil, either on their historical, economical or sociological concepts, and as the reconstruction of the paths and effects of the substantive decisions made by the public sector, not only in a broad view of the social system but also in sectorial policies. The relevant points for future research resulted from various challenges brought about by the simultaneous worsening of the economic crisis and the advance of the democratization process in Brazil. These challenges are not only difficult for the researcher to explain, but as well to the policy maker interested in

*/ This book is part of the collection of papers elaborated by the ECLAC/MPAS research project on social policy. The other three volumes are being published with the following titles: Volume I - Reflexão sobre a Natureza do Bem-Estar (already published); Volume III - Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras; and Volume IV - Brasil: Indicadores Sociais Seleccionados. Professor Sulamis Dain was responsible for the general coordination of this research project, assisted by Professor Maria Lúcia T. Werneck Vianna. The original idea of this research project was conceived by Adolfo Gurrieri, Director of the Social Development Division of ECLAC.

establishing new projects. The inquiries opened by this research should be part of any future work program of both of them.

The first book brought together the following essays: The Crisis of the Social Policy, by Sulamis Dain; The Genesis of the Order, by Wanderley Guilherme dos Santos; The Specific Character of the Brazilian Welfare State, by Sônia Draibe and Liana Aureliano; and Adjustment in Developing Countries, by Paulo Renato Costa Souza. In spite of the peculiar scope of each paper, in all of them there is a clear goal to define pertinent concepts for the characterization of social policies in a developing country like Brazil. Using macro-policy variables of the social system structure, but without losing its everyday movements, these essays provide valuable directives for understanding the disfunctions of the social apparatus in the Brazilian State.

The present volume covers the financing of the social policies containing the following essays: The Financing of the Social Policies in Brazil: Characteristics, Structure and Recent Performance, by Sulamis Dain; and Structural Limits to the Financing of the Social Welfare System, by Adolfo Furtado. The link between these studies is that they privilege a decisive point often obscured in the normal analysis of the Brazilian welfare system: its non-redistributive character, because of the heterogeneous socio-economic structure of the Brazilian society. The comprehension that social policies alone are not able to change social inequalities permits, for example, to reconsider, with better chance for success, strategies to reduce extreme poverty.

In the third volume the following evaluation studies will be presented: Survey of Social Policy Studies, by Maria Lúcia T. Werneck Vianna; Interpretation and Evaluation of Social Policy in Brazil: an annotated bibliography, by Maria Lúcia T. Werneck Vianna and Beatriz Azeredo; Analysis of the Sanitation Policy in Brazil, by Márcio Miller Santos and Luiz Fernando Rodrigues de

Paula; Analysis of the Food Programs in the 1980s: organizational structure and performance, by Ernani Teixeira Torres Filho and Mônica Esteves de Carvalho; and Social Policy and Decentralization: the experience of BNDES/FINSOCIAL since 1985, by Maria Thereza Lobo. Although these papers bear in mind the common point of carrying out evaluations, they follow two distinct lines. The first of them focuses the Brazilian sectorial background on social policy, like sanitation, food programs, as well as decentralization issues to diagnose these problem areas. The second line deals with the exercise of evaluation itself, inserting it within the theoretical studies of the social policies in Brazil.

The last volume will be composed of annotated tables of selected social indicators for Brazil, presenting data on: 1) demographic transformation and spatial distribution of the population; 2) labor market, wages, income distribution and poverty levels; 3) health; 4) social welfare; 5) housing and sanitation; and 6) public expenditures on social programs. This statistical effort was coordinated by Cláudio Salm and Luiz Carlos Eichenberg da Silva.

INTRODUÇÃO

Um dos objetivos do Projeto "A Política Social em Tempos de Crise" era aprofundar a análise sobre o padrão de financiamento das políticas sociais, tanto pela agregação das fontes, como pelo maior conhecimento das limitações da atual base contributiva principal - a folha de salários. Como não poderia deixar de ser, a reflexão e a pesquisa foram centralizadas nas implicações da desigualdade brasileira quanto à capacidade de geração de recursos e potencial redistributivos da política social.

O tratamento dado aos estudos sobre financiamento das políticas sociais no Brasil não propicia uma fácil visualização integrada das várias fontes de recursos, nem dos vários cortes institucionais a ela relacionados. Parte dessas políticas integra-se às análises de gasto público, realizadas numa perspectiva orçamentária dos três níveis de governo, em sua esfera centralizada. Além disso, são realizados estudos sobre gastos sociais, que se materializam fora do espaço fiscal propriamente dito, cobrindo sistemas autônomos representados por autarquias, fundações e "empresas estatais", com recursos originários de fontes tributárias ou contribuições sociais, notadamente patrimoniais, alocados em orçamentos específicos e, apenas secundariamente, às políticas sociais. Finalmente, estuda-se a Seguridade Social que, como conceito amplo, não facilita a clara delimitação, nem do escopo de ações relacionadas ao bem-estar social, nem do corte institucional, responsável pela formulação e implementação destas ações, e muito menos dos instrumentos de financiamento mobilizados para sua viabilização.

A diversidade institucional e a natureza de recursos que se confundem e combinam em ações ligadas à proteção social dos

trabalhadores e da população superam a divisão lógica dos grandes blocos de política social. Nesta, as políticas públicas de apropriação coletiva corresponderiam a financiamentos provenientes da receita geral, enquanto benefícios cuja forma de apropriação é individual, se prestariam mais ao financiamento pela via de contribuições diretas.

Nesta mesma perspectiva, o financiamento fiscal, quando mobilizado para a área social, associa-se mais facilmente a gastos de natureza orçamentária, ampliados ou diminuídos segundo a disponibilidade de recursos, alocados segundo a competição política e relacionados a ações predominantemente assistencialistas. Em contrapartida, as contribuições sociais, principalmente as que se destinam efetivamente à cobertura de gastos com proteção social, como as da Previdência Social, implicam numa associação mais direta entre contribuições e benefícios, numa concepção de seguro social, onde o compromisso de cobertura precede a disponibilidade de recursos.

Pela ótica das fontes de recursos, combinam-se, no financiamento das políticas sociais brasileiras, recursos tributários stricto sensu, recursos parafiscais integrados ao orçamento fiscal do Governo Federal - como o FINSOCIAL -, e um conjunto de contribuições previdenciárias e outras de natureza patrimonial que, em conjunto, constituem a totalidade dos recursos hoje aplicados, bem como apropriáveis para expansão potencial da área social.

Nos estados de bem-estar contemporâneos, a duplicidade de concepções de financiamento segue uma divisão de natureza lógica: o financiamento do Tesouro para os itens associados à solidariedade nacional - como os benefícios de suplementação de renda familiar e os serviços de assistência -, e as contribuições diretas ao sistema de pensões. No Brasil, a crise fiscal diminui a disponibilidade final de recursos em poder do Governo Federal, afetando a capacidade de gasto do mesmo, que é o principal

responsável pelas macropolíticas de cunho redistributivo e natureza assistencialista. Na medida em que diminuem relativamente os recursos tributários, decresce a expressão das ações diretas do Governo Federal e também suas transferências aos sistemas de proteção social, prejudicando o equilíbrio fiscal-contributivo necessário ao bom desempenho dos programas.

Esta tendência reflete-se na diminuição dos recursos transferidos pelo Governo Federal à Previdência Social, a título de Contribuição da União ao Custeio da Previdência. De outra parte, mesmo com a criação do FINSOCIAL como contribuição vinculada ao financiamento da área social, em 1982, a retração de outras fontes de receita fez com que esta elevação da carga impositiva não se transformasse em adicional de recursos, com a notável exceção dos gastos em alimentação. Mesmo as contribuições patrimoniais, criadas nas décadas de 60 e 70, e que hoje representam cerca de 2,5% do PIB, são alocadas a orçamentos descentralizados, com definições de aplicação em áreas que não integram as prioridades sociais do país.

Restam, como centro das políticas de bem-estar brasileiro, os recursos e as aplicações da Seguridade Social, em clara progressão para uma concepção mais abrangente, tanto em termos do espectro de seus recursos, como em termos da amplitude de sua cobertura. Esta progressão não se dá sem a geração de polaridades entre uma visão "contributiva" e uma visão "tributário-fiscal" da Previdência Social.

Para os que defendem o financiamento contributivo, existe clara associação ao conceito de seguro-social, bem como a delimitação de fronteiras entre contribuintes e cidadãos. Para eles, o não cumprimento da exigência legal de aporte de recursos fiscais pela União ao financiamento da Previdência é percebido apenas em termos da impossibilidade de manter um fundo de capitalização, ignorando-se a importância de recursos oriundos da receita geral para efetuar uma cobertura ampla da população, bem

como para dar aos gastos da Previdência um conteúdo mais redistributivo.

Em contrapartida, a argumentação dos defensores do financiamento tributário para a Previdência Social e sua integração ao orçamento da União centram-se nos aspectos de tributo da contribuição para a Previdência - além do regime de repartição simples, que supera a idéia de fundo individual e de perfeita associação entre contribuição e benefício, o peso crescente da contribuição do empregador implica em que a maior parte dos encargos previdenciários seja repassada ao consumo, via preços, incidindo sobre a população em geral.

Ambas as posições, por sua polarização, passam ao largo daquele que parece ser o ponto central, que é a aceitação generalizada, nas políticas de bem-estar, da possibilidade de acomodar duas lógicas opostas de distribuição: uma que liga direitos a pessoas quanto à sua capacidade de cidadão; e outra que associa direitos à propriedade. Tratam-se de duas estratégias de financiamento, baseadas na receita geral e nas contribuições previdenciárias, respectivamente.

Esta possibilidade é criada concretamente quando as crises fiscais e a necessidade de redistribuição induzem os sistemas baseados na receita fiscal ao aporte contributivo, como forma mais aceitável para ampliação da carga tributária. De outro lado, a extensão da proteção aos não-associados e à população como um todo rompe o esquema de financiamento concebido para uma população assalariada, induzindo à ampliação do aporte fiscal. Naturalmente, onde a renda da população é mais homogênea e o número de associados maior - trabalhadores no mercado formal -, a escolha de estratégias de financiamento é menos relevante, uma vez que seus resultados, tanto na distribuição da carga tributária entre indivíduos, como na concepção e pagamento dos benefícios, são aproximadamente equivalentes.

No Brasil, ao contrário, dadas as condições da distribuição de renda e de salários, o baixo piso salarial e o limitado alcance do segmento formal do mercado de trabalho tornam o aporte de recursos fiscais simultaneamente mais necessário e mais difícil. Mais necessário, a fim de fazer face aos gastos de cobertura da proteção social à população como um todo e não financiados com receita de contribuição. Mais difícil, porque a esfera tributária revela-se incapaz, face às limitações estruturais, à expansão da receita impositiva, de acomodar uma "crise fiscal" originária de transferências para os setores privado e externo. Conseqüentemente, a maior parte dos recursos sobre os quais se apóia a política social brasileira, centraliza-se nas condições sociais da Previdência Social, como fonte, e na Seguridade Social, como delimitação conceitual do espaço para sua concretização.

Os estudos realizados para a pesquisa demonstram que, na maioria dos países industrializados, as contribuições profissionais - de empregados, empregadores e de contribuintes individuais -, representam a forma dominante de financiamento da Seguridade Social, cobrindo cerca de 75% de suas responsabilidades de gasto, em países como Alemanha, Austria, Espanha, Estados Unidos, Finlândia, França, Noruega, Inglaterra e Itália, entre outros. Verifica-se, também, expressiva mudança na repartição da carga entre empregados e empregadores, com diminuição relativa da participação dos empregados, em grande número de países.

Tanto a predominância das contribuições de empregados e empregadores ao financiamento da Previdência Social brasileira - onde respondem por 89% dos recursos -, como sua dependência da folha de salários - na qual se originam 81% da receita -, tornam necessário aprofundar a análise desta base contributiva como fonte de receita da Seguridade Social.

As restrições à utilização da folha de salários como fonte exclusiva do financiamento da previdência podem ser desdobradas em três: a primeira diz respeito à instabilidade desta fonte de receita - dado que, a uma retração da atividade econômica, corresponde uma retração proporcional da folha de salários.

A segunda considera os aspectos de indução ao emprego de uma eventual diminuição dos encargos sobre folha, que incidem mais pesadamente sobre empresas e setores de atividade mais intensivos em mão-de-obra. Finalmente, a terceira aponta uma dimensão relativamente estreita do mercado de trabalho formal e aos baixos níveis absolutos de salários, argumentando que uma parte crescente do esforço produtivo, da renda e da riqueza escapa da base contributiva relativa à massa de salários. Todos estes argumentos apontam na direção da substituição e/ou diversificação da base contributiva da Previdência Social.

O primeiro argumento, a saber, a instabilidade da folha de salários como base impositiva, não é objeção suficiente à substituição da tributação sobre a massa salarial. Outras bases impositivas, como a tributação em geral, o lucro, ou o valor adicionado, também são sensíveis à recessão, acompanhando o comportamento do PIB no ciclo econômico. Nenhum dos estudos que apontam na direção da instabilidade da folha de salários compara-a ao comportamento de outras bases potenciais nas flutuações cíclicas, o que invalida as conclusões usualmente apresentadas, que sugerem sua maior sensibilidade ao ciclo.

A segunda objeção à incidência sobre a folha de salários passa a atribuir a esta base impositiva a responsabilidade pela elevação do custo de mão-de-obra, relativamente ao capital, e o desestímulo, por esta razão, à contratação de mão-de-obra, substituída por capital, em opções tecnológicas induzidas por tais preços relativos. Ao contrário do que se afirma, entretanto, a parte das contribuições sociais como componente do custo total de mão-de-obra não explica as diferenças nos custos de mão-de-

-obra entre países e tipos de indústria. A comparação internacional realizada na pesquisa evidencia a inexistência de correlação entre o custo total de mão-de-obra e os encargos trabalhistas ou previdenciários, explicando-se as diferenças observadas entre países pelos desníveis salariais diretos e/ou pela carga tributária global.

Um desdobramento desta temática consiste em apresentar, como iníqua, a carga tributária sobre empresas intensivas em mão-de-obra, relativamente a empresas intensivas em capital.

As recomendações no sentido de introduzir-se no financiamento da Seguridade Social, uma contribuição sobre o valor adicionado, justificam-se pelo fato de que a participação das empresas sobre o valor adicionado tem relação direta com seu grau de mecanização.

Na verdade, estas observações aplicam-se, de forma mais adequada, à diferença entre empresas de um mesmo setor, segundo a maior ou menor relação capital-trabalho. Entre setores, não é o peso relativo dos salários (e dos encargos), que explica a discriminação entre empresas. Em primeiro lugar, do ponto de vista da concorrência, setores cujo produto está associado a tecnologias mais intensivas em capital não concorrem com setores cujo produto é mais intensivo em mão-de-obra, visto que, a princípio, os produtos não são concorrentes.

Na perspectiva da rentabilidade e do dinamismo empresarial, tampouco os encargos sobre folha parecem exercer influência significativa.

Assim, a substituição da folha de salários, como base contributiva da seguridade ou sua combinação com a tributação sobre lucro ou faturamento das empresas, poderia ser justificada por razões de maior potencial de arrecadação de bases alternativas, ou de ganhos de equidade (na perspectiva das

empresas, ou dos consumidores), mas não por seu efeito sobre o emprego ou sobre a concorrência capitalista.

O terceiro argumento diz respeito justamente aos ganhos de equidade e de arrecadação, que poderiam resultar de bases contributivas alternativas à folha de salários, ou de uma combinação de fontes de receita que relativizasse a atual dependência das contribuições previdenciárias sobre folha de salários no Brasil.

Em termos da distribuição setorial da incidência sobre folha de salários, de fato, os setores de ponta e as empresas dinâmicas do capitalismo oligopolizado têm uma relação capital-trabalho bem superior à média da atividade econômica, e um menor peso da folha de salários sobre seus custos totais. Por esta razão, a incidência exclusiva sobre a folha onera excessivamente a pequena e média empresa e os setores intensivos em mão-de-obra, tributando relativamente menos os setores mais dinâmicos e de maior potencial contributivo.

Em contrapartida, a utilização combinada de duas bases contributivas - por exemplo, lucro e folha de salários - promove, desde logo, a maior equidade na carga impositiva das empresas. A comparação setorial das incidências, realizada na pesquisa, permite observar que, para novas bases de contribuição previdenciária, há deslocamentos intersetoriais importantes, como, por exemplo, no setor financeiro e na indústria química. Isto se deve justamente ao pequeno peso da folha de salários (sobre a qual incide, atualmente, a contribuição previdenciária), bem como a elevados lucros nestes setores. Uma tributação alternativa, total ou parcialmente realizada sobre a base-lucro poderia aumentar a carga tributária global, além de alterar sua incidência setorial.

A diversificação da base contributiva também pode colaborar para a necessária estabilização da receita da Previdência. Embora

todas as bases alternativas apresentem-se instáveis ante o ciclo econômico, sua reação ao movimento cíclico é setorialmente distinta. Assim, no agregado, poderia haver ganho de estabilidade no fluxo de receita, na medida em que houvesse, a curto prazo, compensação de perdas e ganhos e, a longo prazo, perspectivas de ampliação real da receita previdenciária.

Centrando-se, em seguida, na distribuição da carga previdenciária entre capital e trabalho, é possível afirmar que a folha de salários é menos gravosa para o capital do que uma contribuição baseada no lucro das empresas. Isto se deve aos baixos valores da taxa de salários, que determinam uma distribuição funcional da renda extremamente desigual, com participação das rendas do trabalho particularmente baixas, em relação ao PIB, em termos internacionais.

A falta de evidências recentes sobre a distribuição funcional de rendas no Brasil, optou-se por examinar a relação entre salários e produtividade nos anos 80, como indicador do comportamento da relação salário-lucro. Os estudos realizados demonstram tendência à estabilidade e mesmo queda dos salários na indústria paulista, enquanto a produtividade revela-se ascendente. Assim, nem mesmo os setores mais organizados dos trabalhadores têm sido capazes de incorporar os ganhos de produtividade, o que pode ser interpretado, *ceteris paribus*, como indicio de elevação na taxa de lucro.

De uma outra perspectiva, a contribuição das empresas sobre a folha de salários, além de refletir mudanças tecnológicas que afetam a relação capital-trabalho, tanto do ponto de vista agregado como setorialmente, está relacionada com a capacidade de definir seu *mark-up*. Quanto mais oligopolizado o setor, menor a participação dos salários na formação do preço unitário e, conseqüentemente, na determinação da taxa de lucro.

As conseqüências destas afirmações são de dupla natureza. Se, pela ótica da folha de salários, como base contributiva, o comportamento da massa de salários, determinada pelo nível de emprego e pela remuneração média dos trabalhadores, fixa um limite estrutural à expansão das receitas da Previdência Social, a distribuição funcional da renda deixa clara a existência de um potencial de expansão das fontes de financiamento, pela diversificação das bases contributivas.

A generalização dos sistemas de previdência à população não-assalariada (principalmente agrícola e informal-urbana) é o fator que mais impõe a diversificação de fontes, o que significa não só a combinação da receita geral e das contribuições diretas, como também o aproveitamento de bases complementares à folha de salários, dotadas de bom potencial de arrecadação, como o lucro e o faturamento das empresas, entre outras.

A trajetória da política social brasileira, a médio e longo prazos, depende, crescentemente, da ampliação, por parte da Previdência Social, de seu horizonte de cobertura e transita, definitivamente, de uma visão de Seguro para a de Seguridade Social, transformando em direitos sociais as ações típicas de natureza assistencialista, hoje desenvolvidas de forma fragmentária e pulverizada, por um conjunto de instituições na órbita do Governo Federal.

Toma-se o espaço da Seguridade Social como centro indutor desta possibilidade, por uma série de razões: a primeira é a flagrante diferença entre as implicações dos capítulos constitucionais sobre sistema tributário e ordem social, sobre as políticas de proteção social no Brasil. Na medida em que a discussão tributária resultou numa concepção peculiar de federação - que enfraquece a União e redistribui recursos, de modo apenas a garantir maior equilíbrio dos ganhos marginais entre Norte-Nordeste, de um lado, e Sul-Sudeste, de outro -, nada indica a possibilidade de redistribuição de renda e riqueza, dos

mais ricos para os mais pobres, quer pela configuração das incidências tributárias, quer pela proposição de políticas de gasto, voltadas às necessidades básicas.

Adicionalmente, a ausência de soluções à vista para a crise fiscal diminui a capacidade de financiamento do Governo Federal e, portanto, a virtualidade de materialização de direitos sociais no Orçamento Geral.

No mesmo sentido, atuam as medidas recém-aprovadas no novo Projeto de Constituição, a saber: a elevação dos percentuais de partilha de estados e municípios sobre o Imposto de Renda e sobre o Imposto sobre Produtos Industrializados relacionados à ampliação das transferências constitucionais dos fundos de participação; o repasse da competência dos impostos únicos aos estados, com sua inclusão na base do Imposto sobre Circulação de Mercadorias; e a transferência do FINSOCIAL ao orçamento da Seguridade Social.

A perda da União quanto à sua receita tributária poderia ser compensada pela elevação da carga tributária global. Entretanto, dadas as conhecidas dificuldades políticas para elevação da carga tributária, é possível que se configure uma competição por recursos escassos, para a qual a população mais carente - objeto de políticas sociais fragmentárias e dispersas -, não tenha a mesma eficiência na defesa de seus interesses, que setores tradicionalmente privilegiados pela política econômica, como a agricultura e o setor exportador.

A passagem do FINSOCIAL ao orçamento da Seguridade Social e a crescente responsabilidade da Seguridade Social pela política social brasileira têm um significado maior do que a mera transferência de encargos entre dois orçamentos. Na verdade, no âmbito da Seguridade Social, políticas sociais orçamentárias, de caráter conjuntural, podem transformar-se em direitos sociais consagrados, dando integridade a necessidades básicas da

população e definindo regras claras de acesso e formas de prestação e valores de benefícios mais consistentes e estáveis.

A materialidade dos direitos sociais, associada à Seguridade Social, implica, entretanto, em reconhecer, para a população, o acesso aos benefícios, na sua dupla qualidade de membros da população ativa e de coletividade nacional. Paradoxalmente, a passagem à Seguridade Social não significa, nas condições brasileiras, a possibilidade de materializar direitos, sem o aporte significativo de recursos fiscais. Pelas condições do mercado de trabalho brasileiro (peso do setor informal e baixa taxa de salários, relativamente ao grau de desenvolvimento capitalista já alcançado), uma parte significativa da população é destituida, em termos de uma condição de suficiência de renda que lhe permita prover, por seus próprios meios, os bens e serviços básicos necessários à sua sobrevivência, bem como a reserva, para sua proteção na inatividade. São exatamente aqueles marginalizados pelo mercado que mais facilmente escapam ao alcance da política social, dado que a vinculação formal ao mercado de trabalho constitui a principal forma de associação entre os indivíduos e várias formas de benefício da Previdência Social.

Ainda em 1986, 76,5% da PEA encontrava-se abaixo do padrão de sobrevivência, associado ao salário-mínimo da década de 30. Parte deste percentual refere-se a indivíduos empregados no setor formal, cuja remuneração é, entretanto, tão baixa, que impõe à Previdência Social, uma forte exigência redistributiva. A esta se soma a redistribuição necessária ao alcance dos que estão fora do mercado formal, hoje, já cobertos pela Previdência, como os trabalhadores rurais e o conjunto da população, quando se trata de assistência médica. Finalmente, deve-se considerar a necessidade de redistribuição de benefícios associados à complementação de renda, decisivos na viabilização da reprodução da força de trabalho, em condições de uma taxa de salários insuficiente à manutenção dos trabalhadores e suas famílias. A

dimensão da carência significa que a redistribuição dos mais ricos para os mais pobres não se esgota nos limites da Previdência Social, a partir de recursos originários da atual modalidade de contribuição sobre folha de salários, implicando na necessidade de aporte de recursos adicionais significativos, mais próximos à receita geral, pela natureza dos encargos para cuja cobertura são mobilizados.

Este quadro crônico, de insuficiência de recursos e excesso de pressão por benefícios, decorrente da importância da não-monetização das relações do trabalhador brasileiro tem sido, até aqui, balanceado por dois conjuntos de variáveis. De um lado, a progressiva generalização da Previdência Social implicou na incorporação de novos segmentos de trabalhadores ativos, o que, num primeiro momento, significou uma injeção de recursos maior que as responsabilidades de gasto relativas a estes segmentos. Por outro lado, medidas como elevação de alíquotas e tetos de contribuição mudaram o patamar da arrecadação previdenciária. Tal equilíbrio, entretanto, apresenta-se, no momento, ameaçado pelas pressões sociais legítimas, no sentido da universalização da cobertura, tanto no acesso como na configuração dos benefícios. A estas pressões, juntam-se indicações de mais longo prazo, de natureza demográfica, que, a exemplo das ampliações de cobertura referentes aos segmentos menos privilegiados da população, alteram tendencialmente a relação entre ativos e inativos.

Na perspectiva demográfica, a relação entre ativos e inativos configura potencialmente o quadro de contribuintes e benefícios da Previdência Social. Até recentemente, as elevadas taxas de fecundidade, aliadas à redução da mortalidade infantil, apontavam para uma relação potencial entre ativos e inativos na população brasileira bastante favorável, o que permitia ao menos o não agravamento, por fatores demográficos, das pressões sobre os atuais contribuintes da Previdência Social. As evidências recentes de redução da taxa de fertilidade e elevação da expectativa de vida no Brasil aproximaram nosso padrão

demográfico ao observado em países desenvolvidos, onde o número de ativos decresce rapidamente em relação ao número de inativos, dando lugar a um novo conjunto de preocupações, sobre a viabilidade e estabilidade da Previdência Social a médio prazo.

A peculiaridade do mercado de trabalho brasileiro, até aqui prejudicial à viabilidade financeira da Previdência pode, neste momento, contribuir indiretamente para melhorá-la. Isto se daria na medida em que o processo de envelhecimento da população e de sua estabilização diminuísse o crescimento da oferta de força de trabalho, reforçando a integração deste mercado. Não só as taxas de salário se elevariam, como ocorreria a progressiva incorporação dos trabalhadores no setor formal, alargando a base de financiamento da Previdência Social e alterando, favoravelmente, a relação entre a massa de contribuições e a de benefícios pagos. Tal situação apenas adiaría o efeito do processo de transição demográfica sobre a estabilidade do sistema de proteção social. Muito antes disso, entretanto, outras pressões se imporão à Seguridade Social, exigindo, a curto e médio prazos, uma revisão de sua estrutura de financiamento e do próprio conceito de proteção social.

A questão da universalização está, agora, totalmente reposta pelos recentes desdobramentos do capítulo da Constituição referente à ordem social, sobre os rumos da Seguridade Social brasileira. A ruptura mais radical com a concepção contributiva e de seguro social encontra-se nas seções 2 (Previdência Social) e 3 (Assistência Social) do Capítulo II (Direitos Sociais), do último parecer do Relator da Constituinte. Nesta versão do projeto de Constituição, estabelece-se que nenhum benefício de prestação continuada terá valor mensal inferior a um salário-mínimo. Isto implica em assegurar aos trabalhadores rurais um benefício na inatividade, equivalente ao salário de parte expressiva dos trabalhadores ativos brasileiros, sem que haja provisão correspondente de recursos por parte destes trabalhadores agrícolas ou de seus empregadores. Mas, é sobretudo

na seção 3, referente à Assistência Social, que se configura a universalização deste direito, nela estendido a "todos os deficientes e idosos que, comprovadamente, não possuam meios de prover sua manutenção, ou de tê-la provida por sua família". Configura-se, assim, na prática, uma possibilidade generalizada de acesso a um benefício, muito provavelmente não disponível sob forma de salário ou remuneração para os mesmos indivíduos, quando ativos. Mesmo que o novo texto constitucional não se aplique imediatamente, ao conjunto de benefícios já implementados dinamicamente, poderá vir a se aplicar ao conjunto da população.

No plano ético e de economia normativa, não há como contestar a justiça dos novos princípios. É exatamente este grupo de indivíduos, mais frágil na sua vida ativa, que deve ser protegido quando de sua inatividade. Na prática, porém, é preciso ir além e verificar a exequibilidade de tal projeto, suas implicações redistributivas e sua relação com outras medidas aprovadas na Constituinte, e que tenham repercussão sobre os gastos da Previdência Social. Como foi demonstrado nos trabalhos desenvolvidos, não há de ser com a atual estrutura tributária brasileira, pela via do financiamento fiscal ou com a estreita base de contribuição, baseada na folha de salários dos empregados urbanos, que o novo sistema encontrará forças para ampliar, significativamente, seu universo de proteção para o conjunto da população brasileira e realizar uma redistribuição de renda não amparada na amplitude e progressividade de seu sistema tributário.

A comparação internacional, objeto de um dos trabalhos, evidenciou que nos países desenvolvidos, com altos níveis absolutos de salários e menor dispersão entre seus pisos e tetos, aliada a um grau de formalização de relações contratuais no mercado de trabalho, também muito mais elevado que o brasileiro, a mera configuração de um nível de desemprego mais elevado é de natureza mais estrutural na última década, constituiu-se em elemento detonador da crise do Welfare State.

Nas circunstâncias brasileiras, com a diminuição conjuntural do ritmo de absorção de mão-de-obra pelo setor organizado e o elevado nível de desemprego de natureza estrutural, a materialização de um "salário de cidadania" enfrentará grandes dificuldades.

Se a argumentação anteriormente apresentada, sobre a crise fiscal brasileira, é verdadeira, o espaço potencial de ampliação de recursos para a Previdência Social encontra-se nas próprias bases de financiamento deste sistema. A passagem do FINSOCIAL à Seguridade Social não resolve esta questão, posto que, atualmente, esta fonte de financiamento destina-se à cobertura de despesas assistencialistas, no âmbito de programas como alimentação, saúde e saneamento básico, que facilmente encontram seu lugar no conceito de assistência social e de saúde, que integram a esfera de ação da Seguridade Social. Também não parece fácil a instituição de uma nova base sobre o lucro das empresas, embora prevista no texto constitucional, postas as resistências existentes à elevação da carga tributária, e à distribuição mais equânime da carga tributária entre capital e trabalho.

A própria produtividade da folha de salários, como base contributiva pode vir a ser afetada pela concessão do "salário de cidadania", em condições de extrema desigualdade na distribuição salarial e grande concentração do número de trabalhadores nos níveis mais baixos da escala salarial. Nos países que combinam seguro e bem-estar, em sistemas mistos, uma situação como esta implicaria apenas no reforço dos elementos de benefícios, segundo contribuições para rendas médias e na proteção das famílias de baixa renda, de sua incapacidade temporária ou permanente, pela via fiscal. A percepção de que os encargos previdenciários são um investimento pessoal no próprio futuro, embora totalmente contestada pela evidência, torna esta incidência muito mais aceitável que qualquer tributo, mesmo que muito menos onerosa. Certamente, tal aceitação relaciona-se à vinculação dos gastos. Se o conceito de direitos adquiridos inspira e transpira

equidade, não pode ser abandonado como premissa básica de Previdência Social, sem colocar toda a estrutura em risco.

No caso brasileiro, os estudos realizados sob o Convênio CEPAL/MPAS concluem que a instituição do "salário cidadania" poderia ser facilmente financiável pela atual estrutura impositiva, e com incidências até mais baixas, desde que os benefícios dos indivíduos mais bem situados na escala salarial se afastassem ainda mais de suas contribuições, tornando também mais explícito o caráter redistributivo do sistema previdenciário. Depreende-se, imediatamente, a dificuldade em fazer tal redistribuição, dado seu caráter mais radical, e a necessidade enfrentada, pela ética do financiamento, de captação de contribuição dos mais bem aquinhoados, como única via de implementação desta redistribuição.

Tendo em vista a dificuldade de enfrentar a questão da universalização com a atual base impositiva da Previdência Social, e considerando também, com mais profundidade, a questão da equidade, tanto na configuração da incidência previdenciária, como na distribuição dos benefícios, o Convênio CEPAL/MPAS realizou estudos para aprofundar a análise do potencial redistributivo da Previdência Social, através da avaliação de propostas que impliquem na revisão de incidências e critérios alternativos para contribuição e benefícios.

Os resultados da eliminação do teto de contribuição dos empregadores, relativos aos encargos sobre folha de salários, já dão alguma indicação do pequeno potencial redistributivo desta mudança de critérios impositivos, dada a grande concentração de trabalhadores nos estratos inferiores de distribuição. O fato de a contribuição dos assalariados mais ricos ser praticamente equivalente a 44% dos mais pobres, apenas denota a pouca capacidade contributiva dos trabalhadores mais pobres. O ganho de receita, já analisado, da ordem de 5% da receita sobre a folha de salários e de 4,4% no total da receita de contribuição, pode ser

parcialmente explicado, pelo nivelamento dos encargos das empresas, atribuindo ao setor financeiro os 2,4% adicionais pagos pelos demais setores urbanos, para financiamento da Previdência Rural.

Quanto ao esquema contributivo dos empregados, a adoção de critérios alternativos, cuidadosamente examinada na pesquisa, leva a conclusões pouco estimulantes quando os eventuais ganhos de progressividade na estrutura impositiva na menor dispersão dos benefícios são comparados com resultados gerados, em termos do desempenho das receitas.

Dentre as hipóteses testadas, é interessante destacar a que combina a eliminação do teto de contribuição para os trabalhadores acima de 20 salários-mínimos, com a diminuição das alíquotas para trabalhadores de até 7 salários-mínimos. Esta simulação geraria uma redistribuição significativa da renda disponível entre os trabalhadores de rendas altas e os que percebem até 7 salários-mínimos, com ligeira queda na receita global da Previdência Social. O conjunto de hipóteses, que trata basicamente de ganhos de progressividade suportados pela maior imposição sobre os trabalhadores de altas rendas permite demonstrar que o ganho de receita da Previdência Social, por efeito da eliminação do teto, não é nem suficiente para gerar expressiva melhoria da situação dos baixos salários, por ganhos de renda disponível, nem para propiciar significativa ampliação da capacidade de financiamento de novos benefícios.

Se a eliminação do teto de contribuição é inexpressiva como fonte de receita adicional, os testes realizados no sentido de diminuir a contribuição dos assalariados com mais de 10 salários-mínimos, em nome de promover a maior equalização dos benefícios, demonstram, por outro lado, o expressivo impacto negativo sobre a receita. Além disso, agravariam, ainda mais, a regressividade da estrutura impositiva e o nível de concentração da renda

disponível pós-contribuição para a Previdência, superando a concentração na estrutura da remuneração.

Se tais dificuldades existem para efetuar a redistribuição entre os trabalhadores já cobertos pela Previdência Social, seria praticamente impossível financiar, com a atual estrutura de recursos, as aspirações sociais, a serem materializadas como direitos, no espírito da nova Carta Constitucional. Esta possibilidade passaria a existir, *ceteris paribus*, desde que fosse revisto o atual regime de benefícios da Previdência, diminuindo seu espectro e ampliando o piso de seus benefícios.

Esta verdadeira ruptura com o regime contratualista, baseada na maior equalização dos benefícios, implica em atuar, por um lado, pela ética das contribuições, reconhecendo as desigualdades do mercado e de sua lógica de determinação do salário. Pela ética dos benefícios, entretanto, a lógica distributiva implica em tomar como critério a necessidade e a equidade, independentemente da posição dos contribuintes no mercado.

Este conflito de princípios se resolve mais facilmente em situações de menor desigualdade. No caso alemão, por exemplo, o critério de cálculo de aposentadorias estabelece uma variação entre o piso e o valor máximo de benefício, de apenas 3,5 vezes, estabelecendo uma referência dos pisos e tetos de aposentadoria ao salário médio da economia. No caso brasileiro, entretanto, embora a adoção deste princípio pudesse significar uma redução de cerca de 32,5% do gasto com as atuais aposentadorias, deixando espaço à incorporação anunciada pela Constituinte, de novos beneficiários potenciais, e também à expressiva elevação dos benefícios dos indivíduos que percebem até 1,5 salário-mínimo, a medida encontraria sérias restrições. Tais restrições, que seriam vocalizadas pelos trabalhadores de mais altos salários, justamente os de maior capacidade de organização e defesa de seus interesses, certamente teriam duas justificativas básicas: de um lado, o baixo nível do salário médio da economia; e, por outro, o

baixo valor do benefício, relativamente a seu salário de contribuição e ao benefício potencial por ele configurado, nos termos atuais do padrão "contratualista".

Entre a necessidade de manter algum vínculo com a visão contratualista dos contribuintes, a precariedade e regressividade de um sistema tributário que não explora a plenitude de seu potencial redistributivo e a enorme carência dos vastos segmentos populacionais até hoje marginalizados, conclui-se que, para que os direitos sociais não se diluam em ações de natureza assistencialista e de administração orçamentária da escassez, é necessário consolidar o conteúdo redistributivo e universal de um novo sistema de proteção social. Esta consolidação depende de uma mudança mais radical no padrão de financiamento das políticas sociais, não detectada como tendência na análise realizada.

CAPITULO I

**O FINANCIAMENTO DAS POLITICAS SOCIAIS NO BRASIL:
CARACTERISTICAS ESTRUTURAIS E DESEMPENHO NO PERIODO RECENTE**

Sulamis Dain

I. INTRODUÇÃO

O tratamento do financiamento das políticas sociais tem como objetivo dar conta das condições materiais e dos recursos que viabilizam necessariamente a formulação e implementação das políticas na área social. Pelo corte institucional, o financiamento da política social implica, necessariamente, na análise da esfera fiscal de recursos, cobrindo, não só aspectos das relações intergovernamentais, características do financiamento tributário, como, também, o universo das contribuições sociais, que se dirigem, em sua grande maioria, para fora do espaço fiscal propriamente dito, cobrindo gastos realizados pelos sistemas autônomos representados por autarquias, fundações e "empresas estatais", que demarcam a área descentralizada de governo.

A amplitude do espaço fiscal e parafiscal brasileiro tem impedido a visualização integrada, tanto das várias esferas de financiamento, como das ações por elas comandadas. Sem qualquer pretensão de consolidação ou de elaboração de uma matriz de fontes e usos de recursos para a área social brasileira, a pesquisa sistematiza as fontes de recursos e esferas institucionais correspondentes. São estas: a esfera tributária propriamente dita, nos três níveis de governo, a esfera das contribuições sociais, previdenciárias, a esfera das contribuições sociais patrimoniais e, finalmente, a esfera das "empresas estatais". Com exceção da área tributária, para a qual é possível consolidar informações sobre fontes de recursos até 1988, nos três níveis de governo, a análise concentra-se na esfera federal.

A primeira parte, referente ao financiamento da política social com recursos tributários, apresenta a evolução da carga tributária brasileira, desdobrada em tributos e contribuições sociais que integram os orçamentos fiscais, contribuições da previdência social e contribuições de natureza patrimonial. A conclusão relevante é que o encurtamento do espaço de financiamento fiscal se deu, sobretudo na área da tributação, pelo efeito da renúncia de arrecadação (incentivos, isenções, abatimentos, etc.), associado à corrosão inflacionária da receita e à recessão. O fato é que tal conclusão afeta significativamente os orçamentos fiscais dos três níveis de governo, reduzindo as fontes de financiamento de gastos a fundo perdido, típicos da área social e, portanto, o próprio espaço do gasto social.

No plano federal, a evolução do gasto social que completa a análise das fontes de recursos é apresentada na seqüência, confirmando as crescentes dificuldades na área do financiamento tributário propriamente dito. Busca-se contornar a restrição tributária de duas maneiras: a) criando fontes de recursos parafiscais, integrados aos orçamentos fiscais; b) descentralizando as esferas de financiamento, através da criação de "empresas estatais", e de financiamento via tarifas e preços públicos.

Quanto ao primeiro aspecto, a análise inclui a apresentação do FINSOCIAL, que representa, atualmente, grande fonte de recursos para a área social, buscando identificar seu papel na adição ou substituição de fontes de financiamento ao gasto social, bem como sua distribuição pelos três níveis de governo.

No que diz respeito ao segundo aspecto, qual seja a descentralização do gasto pela via institucional da criação de "empresas estatais", a pesquisa procura demonstrar que, embora descentralizadas, as "empresas estatais" são, de fato, entidades típicas de governo, pela necessidade permanente de aporte de recursos fiscais ao seu financiamento. Tal necessidade decorre,

como se verá, da impossibilidade de pagamento, pelas populações de baixa renda em torno das quais se realizam as atividades das "empresas estatais", de tarifas e preços públicos suficientes ao investimento e à operação corrente dos serviços de utilidade pública por elas prestados. Faz-se, também, referência ao processo de endividamento dos governos estaduais e municipais, principalmente na esfera descentralizada, decorrente da insuficiência de recursos, tanto tributários, como os que se originam do financiamento "de mercado".

Em seguida, a pesquisa cobre a análise das contribuições sociais independentes do orçamento fiscal - previdenciária social e fundos patrimoniais -, com o objetivo inicial de destacar seus pontos comuns - regressividade da estrutura impositiva e da alocação dos gastos - para, posteriormente, deter-se sobre cada uma delas separadamente. Traz-se, assim, para o centro da análise, esferas institucionais de gasto, não integradas nas análises tradicionais do gasto público, e que, no entanto, equivalem a mais de 80% do orçamento fiscal, quando tratadas de forma agregada.

Na conclusão, o trabalho dedica-se, a partir do diagnóstico da inadequação das fontes, à natureza dos usos em três ordens de preocupações. Duas, de natureza mais geral, referem-se à necessidade de ampliação de recursos e de redesenho institucional da esfera de gasto social, atualizada pelo debate constituinte. A terceira, mais particular, centra-se na possibilidade de correção das distorções e da seletividade perversa observada nas aplicações de recursos financiados com contribuições sociais.

II. FINANCIAMENTO FISCAL

A. A Restrição Tributária

O exame do padrão de financiamento estatal é particularmente importante na caracterização da problemática atual do setor público brasileiro. A análise das relações entre suas várias esferas de financiamento no período recente torna evidente o papel estratégico dos recursos de natureza fiscal, que, embora decrescentes, extrapolam a mera geração de receita destinada à cobertura de gastos típicos de governo. A receita fiscal tem aportado recursos à capitalização do setor produtivo estatal, contribuindo com empréstimos compulsórios ao financiamento da ELETROBRAS e à formação recente de um Fundo Patrimonial (FND), teoricamente destinado a viabilizar a retomada do investimento estatal. A criação do FND se acrescentou aos demais fundos fiscais pré-existentes, também de natureza patrimonial - PIS/PASEP e FGTS -, até hoje expressivos como fontes de recursos ao sistema financeiro estatal - BNDES e CEP. Finalmente, os recursos fiscais têm sido destinados à cobertura de encargos da dívida pública 1/, majoritariamente dissociada do financiamento de gastos fiscais. 2/

1/ A discussão sobre a política monetária e fiscal, a respeito da origem e natureza da dívida pública brasileira foi feita por vários autores, citando-se Carlos LANGONI, Bases institucionais da economia brasileira, 1981. José Carlos BRAGA, "Os orçamentos estatais e a política econômica", in Anais da ANPEC, 1981. Sulamis DAIN, "Como não fazer política fiscal". Revista de Economia Política, p.127-134, 1983. Guilherme GOMES, Autoridades monetárias, 1985. DIB & FERRACIOLI, 1985.

2/ Estimativa do Ministério da Fazenda, em 1986, indicava, como despesa fiscal, no conceito ampliado, apenas cerca de 30% dos encargos da dívida mobiliária federal (calculado com base na proporção dos títulos em poder do público que não estava em mãos do sistema bancário).

A extensão atual do financiamento fiscal supera os limites dos orçamentos das três esferas de governo, justificando uma análise integrada das modalidades de captação compulsória de recursos fiscais (tributos, contribuições e empréstimos compulsórios) que, não necessariamente, se destinam aos orçamentos fiscais. A apreciação da problemática das demais órbitas de financiamento do setor público é importante, não só para apreender os determinantes do desequilíbrio de seu padrão de financiamento, como também para explicar o crescente comprometimento de recursos tributários com usos dissociados dos gastos fiscais a fundo perdido.

Esta disfunção é mais grave quando se considera a sensível queda da receita fiscal em relação ao PIB, que já implicaria, por si só, numa redução de fontes de financiamento do setor público tradicional.

A primeira medida da capacidade estatal para se financiar é dada pela carga tributária, que exprime o total de tributos, taxas, contribuições sociais e empréstimos compulsórios sobre o PIB. A carga tributária bruta brasileira revela tendência a queda, desde 1979, conforme a Tabela 1, regredindo, em 1984, ao patamar anterior à reforma tributária de 1965/1966 (Vide Tabela A.2, do Anexo Estatístico). Quando se confrontam tais resultados com a progressiva elevação da incidência efetiva da tributação direta dos anos 80, conclui-se que os fatores explicativos desta queda situam-se na tributação indireta, que apresenta grande sensibilidade ao ciclo econômico, retraindo-se na recessão. 1/ A aceleração inflacionária também reduz a arrecadação do período recente, pela defasagem temporal entre a caracterização da incidência e o recolhimento da receita ao erário público.

1/ Não podem ser ignorados os efeitos negativos das imunidades do ICM e do IPI para exportação de produtos industrializados, bem como a ampliação posterior do crédito-prêmio sobre o crescimento da arrecadação destes tributos, desde o auge cíclico de 1970/73.

TABELA 1

NÍVEL DE TRIBUTAÇÃO DO BRASIL - 1970/86

(Em percentagem do PIB)

ANOS OU PERÍODOS	RECEITAS PÚBLICAS COMPULSÓRIAS a/					TRANSF. DE ASSIST. E PREVIDEN- CIA d/	SUBSÍDIO SUBTOTAL	JUROS		RECEITA LÍQUIDA		
	TRIBUTOS E CONTRIBUI- ÇÃO ORÇAM. FISCAL	CONTRI- BUIÇÃO PREVIDENCIÁ SOCIAL	CONTRIBUIÇÃO FUNDOS PATRIMONIAIS b/	EMPRES- TIMO COB- PULSÓRIO c/	GLOBAL			DIVÍDUA INTERNA e/		EXCLUÍDA CORREÇÃO		
								BRUTO	MONETÁRIA	AMPLA	RESTRITA	
1	2	3	4	5=1+2+3+4	6	7	8=5-6-7	9	10	11=8-9	12=8-10	
1970	20,29	4,39	1,29	0,26	26,23	8,21	0,77	17,25	1,30	0,70	15,95	16,55
1971	19,18	4,34	1,54	0,28	25,34	7,02	0,88	17,52	1,21	0,50	16,31	17,02
1972	19,45	4,48	1,94	0,23	26,10	7,26	0,69	18,15	1,26	0,50	16,89	17,65
1973	19,34	4,78	2,20	0,22	26,54	7,02	1,22	18,30	1,20	0,50	17,10	17,80
1974	19,20	4,61	2,35	4,61	26,36	6,34	2,26	17,76	1,11	0,50	16,65	17,26
1975	18,50	5,24	2,59	0,20	26,58	7,02	2,81	16,70	1,24	0,40	15,46	16,30
1976	17,37	5,33	2,56	0,20	25,46	7,23	1,56	16,67	1,40	0,50	15,27	16,17
1977	17,42	5,50	2,68	0,18	25,78	7,26	1,50	17,02	1,91	0,50	15,11	16,52
1978	17,19	5,71	2,77	0,20	25,87	8,13	1,86	15,88	2,09	0,50	13,79	15,38
1979	16,10	5,65	2,58	0,18	24,51	7,70	1,89	14,92	2,07	0,50	12,85	14,42
1980	16,85	5,05	2,29	0,17	24,36	7,61	3,64	13,11	1,89	1,10	11,22	12,01
1981	16,71	5,32	2,41	0,18	24,62	8,15	2,66	13,81	2,26	1,20	11,57	12,61
1982	17,41	6,56	2,55	0,18	26,70	9,00	2,60	15,10	3,46	1,90	11,64	13,20
1983	17,21	5,44	2,22	0,15	25,02	8,30	2,63	14,09	4,19	2,70	9,90	11,39
1984	15,84	4,68	1,80	0,17	21,89	7,73	1,58	12,58	6,25	3,70	6,33	8,88
1985	18,86	4,50	1,79	0,16	22,31	7,12	1,56	13,63	10,93	3,60	2,70	10,03
1986 f/	17,25	4,92	2,52	0,60	25,29	-	-	-	-	-	-	-
MÉDIA DOS COEFICIENTES												
70-73	19,57	4,50	1,74	0,25	26,05	7,38	0,87	17,81	1,24	0,55	16,56	17,26
74-79	17,63	5,34	2,59	0,19	25,75	7,28	1,98	16,49	1,64	0,48	14,85	16,01
80-83	17,05	5,59	2,37	0,17	25,17	8,27	2,88	14,03	2,95	1,73	11,08	12,30
84-85	15,55	4,59	1,80	0,17	22,10	7,43	1,57	13,10	8,59	3,65	4,51	9,45

Fonte: Contas Nacionais, Balanços Gerais da União, Balanços de Entidades Públicas.

Banco Central do Brasil, Brasil. Programa Econômico. José R. AFONSO & Tereza LUGO, Federalismo fiscal, 1987.

Notas: a/ Incluem arrecadação de impostos e taxas (já descontados restituições e incentivos fiscais); contribuições em geral específicas a Previdência Social e formação de fundo patrimonial dos trabalhadores (FGTS e PIS/PASEP); empréstimos compulsórios (o ELETROBRAS e, em 1986, ao PND).

b/ Referem-se a FGTS e PIS/PASEP.

c/ Destinadas a ELETROBRAS e, a partir de 1986, ao PND.

d/ Incluem benefícios previdenciários, assistência social e ações do FGTS e PIS/PASEP.

e/ Na coluna 10, excluem correção monetária das DTNs e desconto das LTNs.

f/ Estimativa.

Em contrapartida, em 1985 e 1986, pelos efeitos pró-cíclicos favoráveis e pela redução extrema da inflação, no último ano, a carga tributária se eleva, retomando, em 1986, os níveis médios dos anos 70. 4/ Estimativas preliminares para 1987 apontam nova direção da carga tributária, de 25,3% para 24% do PIB, novamente por associação à política macroeconômica.

Assim, ao longo de toda a década de 80, os aperfeiçoamentos da tributação e a elevação nominal da carga tributária não foram suficientes para compensar o efeito negativo da recessão e da aceleração inflacionária sobre a receita tributária, nem puderam elevar, de maneira permanente, o patamar da carga tributária brasileira. Quando se leva em conta que o setor público foi agente ativo da recessão, pelo corte de seus gastos, chega-se a uma explicação de natureza endôgena sobre a insuficiência do aporte de recursos tributários ao financiamento fiscal.

Tal insuficiência, como se viu, não está associada à baixa tributação. Os níveis atuais da carga tributária brasileira equiparam-se aos de países de igual desenvolvimento relativo em 1980, ligeiramente superiores à carga média de países com renda média superior a US\$ 1,700.00. Por outro lado, do ponto de vista macroeconômico, também são injustificadas as afirmações que apresentam como excessiva a carga tributária brasileira. 5/

Dada sua abrangência limitada e a não tributação homogênea das fontes de renda e riqueza, a carga tributária brasileira penaliza excessivamente os rendimentos do trabalho. O peso e a

4/ As alterações na legislação tributária, realizadas em fins de 1985, não se concretizaram plenamente, por não levarem em conta o Plano Cruzado, em 28.02.86, o que frustrou a tributação sobre os ganhos especulativos e o recolhimento na fonte da receita do Imposto de Renda da Pessoa Física, associada à sistemática de bases correntes.

5/ Cf. Vito, TANZI, "Quantitative characteristics of the tax systems of developing countries", citadas por PINEL, 1987.

não-seletividade da tributação indireta oneram em demasia o consumo, mais que proporcionalmente, nas classes de renda mais baixa, pela maior participação do consumo na renda disponível. Em termos comparativos, e apesar da queda de participação já apontada desde o início da década de 70, a tributação indireta brasileira (vide Tabela 2) ainda é o dobro da média observada nos países analisados, sendo a tributação sobre a renda equivalente a 40% da carga verificada nos demais países.

No plano das contribuições sociais, as que são estritamente associadas ao sistema de seguridade social no Brasil apresentam-se ligeiramente superiores à média. Entretanto, se a estas agregarmos as "contribuições sociais" que se integram ao orçamento fiscal federal, e as de natureza patrimonial que se destinam ao financiamento do sistema financeiro oficial, fora do plano fiscal, a relação entre as contribuições sociais e o PIB no Brasil praticamente duplica os percentuais observados nos demais países, onde se referem exclusivamente à seguridade social.

A comparação internacional serve de abertura para aprofundar a compreensão do padrão de financiamento fiscal do setor público brasileiro, a partir da visão integrada das receitas públicas compulsórias. A conclusão mais imediata, derivada da decomposição em tributos, contribuições sociais da Previdência Social e contribuições extra-orçamentárias, é de que houve queda dos tributos, em termos da sua participação no PIB, e também, na composição das receitas compulsórias como um todo (vide Tabela 1). Em meados dos anos 60, inexistiam os fundos patrimoniais - apenas se iniciava a unificação dos Institutos da Previdência e, conseqüentemente, das contribuições previdenciárias -, e não haviam sido criadas as contribuições sociais no orçamento da União. A carga tributária, em meio a uma reforma tributária que somente encontrou sua expressão plena nos anos imediatamente posteriores, era equivalente à carga bruta de 1984, que já incluía o amplo universo das contribuições sociais.

TABELA 2

COEFICIENTE GLOBAL DE TRIBUTAÇÃO - 1970/85

(Em porcentagem do PIB)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
IR	2,52	2,50	2,86	3,09	3,20	3,13	3,01	3,29	2,98	3,12	2,85	3,05	3,32	3,71	4,01	4,34
IPI	0,29	0,28	0,29	0,26	0,25	0,25	0,27	0,29	0,34	0,32	0,25	0,25	0,25	0,20	0,17	0,15
IOF	6,87	6,24	6,15	6,05	5,74	5,49	4,84	4,82	5,06	4,71	4,70	4,73	5,08	4,61	4,61	4,94
IPI	4,38	4,38	4,27	4,03	3,91	3,52	3,13	2,79	2,68	2,28	2,15	2,12	2,21	1,95	1,25	1,71
IMPOSTOS UNICOS	1,73	1,68	1,69	1,53	1,28	1,17	1,82	1,50	1,49	1,19	0,67	0,56	0,57	0,47	0,43	0,39
IOF	-	-	-	0,41	0,39	0,40	0,42	0,35	0,36	0,40	0,93	1,13	1,15	0,66	0,77	0,51
FINSOCIAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,39	0,37	0,52	0,57
ISS	0,16	0,17	0,19	0,20	0,20	0,28	0,26	0,29	0,30	0,29	0,27	0,28	0,31	0,33	0,25	0,27
IMPOSTOS S/COMERCIO EXTERIOR	0,68	0,69	0,76	0,78	0,95	0,96	0,93	0,69	0,64	0,68	1,18	0,65	0,55	1,04	0,98	0,60
OUTROS IMPOSTOS	3,66	3,24	3,23	2,95	3,26	3,30	2,69	3,40	3,34	3,20	3,85	3,95	3,56	3,66	2,25	2,39
TRIBUTOS E CONTRIB. ORCAM. FISCAL	20,29	19,18	19,45	19,34	19,20	18,50	17,37	17,42	17,19	16,10	16,05	16,71	17,41	17,21	15,24	15,86
CONTRIBUÇÕES AO IAPAS	3,96	3,92	4,05	4,37	4,21	4,89	4,84	5,01	5,19	5,12	4,61	4,85	6,12	5,05	4,40	4,40
OUTRAS CONTRIB. PREVIDENCIARIAS	0,43	0,42	0,43	0,40	0,40	0,35	0,48	0,49	0,51	0,53	0,44	0,47	0,44	0,39	0,27	0,10
CONTRIBUÇÕES EXTRA PREVIDENCIA	4,39	4,34	4,48	4,78	4,61	5,24	5,33	5,50	5,71	5,65	5,05	5,32	6,56	5,44	4,68	4,50
RECEITAS ORÇAMENTARIAS	24,68	23,52	23,93	24,12	23,61	23,74	22,70	22,92	22,90	21,75	21,90	22,03	23,97	22,65	19,92	20,36
FGTS	1,29	1,35	1,40	1,38	1,36	1,45	1,38	1,42	1,49	1,43	1,29	1,37	1,49	1,26	0,98	0,98
PIS/PASEP	-	0,19	0,54	0,82	0,93	1,14	1,18	1,27	1,28	1,14	1,00	1,05	0,46	0,96	0,81	0,81
CONTRIB. FUNDOS PATRIMONIAIS	1,29	1,54	1,94	2,20	2,35	2,59	2,56	2,68	2,77	2,58	2,29	2,41	2,55	2,22	1,80	1,79
GLOBAL	25,97	25,06	25,86	26,31	26,16	26,33	25,26	25,60	25,67	24,33	24,19	24,45	26,53	24,87	21,71	22,15
ANEXOS																
Empréstimos compulsórios																
- ELETROBRAS	0,26	0,28	0,23	0,22	0,20	0,20	0,20	0,18	0,20	0,18	0,17	0,18	0,18	0,15	0,17	0,16
Global - inclusive empréstimo compulsório	26,23	25,34	26,09	26,54	26,36	26,53	25,46	25,78	25,87	24,51	24,36	24,63	26,71	25,02	21,88	22,31

Fonte: José R. AFONSO & Maria Tereza LOBO. Federalismo fiscal. Rio de Janeiro, IMPES/IPEA, 1987 (TDI n.º 108).

Considerando que o sistema de contribuições sociais agregadas representou, em média, no período 1980/86, cerca de 90% da receita tributária federal (vide Tabela 3), equivalendo a mais de 7% do PIB, é possível supor que, se a receita tributária tivesse mantido sua participação no PIB equivalente a 1965 6/, a carga tributária global seria hoje superior à verificada, em 4% a 5% do PIB, independentemente da variação da carga por efeito do ciclo ou da inflação.

O crescimento das contribuições sociais em relação ao PIB e a recomposição da carga tributária a elas associada têm várias implicações, tanto do ponto de vista institucional, quanto no que diz respeito à natureza dos gastos por elas financiados. Desde logo, entre 1980 e 1986, em média, apenas 0,89% do PIB ou 10% das contribuições se integram ao financiamento fiscal no orçamento federal. O equivalente a 57% das contribuições alimentam o Sistema de Seguridade Social 7/, praticamente autofinanciável no período recente, e se relacionam a gastos com benefícios associados à cobertura dos riscos sociais básicos, no conceito de seguro social, enquanto 29% é fonte permanente e expressiva do financiamento do sistema financeiro oficial. Ou seja, apenas 10% reforça os orçamentos fiscais, financiados com recursos tributários sistematicamente decrescentes desde 1970.

Como os fatores usados até aqui para explicar variações conjunturais na carga tributária (recessão e inflação) afetam da mesma forma os tributos e as contribuições sociais 8/, são de

6/ Ano de recessão, em meio à reforma tributária e com contribuições sociais não superiores a 3% do PIB.

7/ No financiamento da seguridade social, houve progressiva elevação de alíquotas, bem como elevação dos tetos de contribuição, o que, aliado à centralização no INPS e à criação do SINPAS, na segunda metade da década de 70, explica a manutenção e elevação da participação no PIB, a despeito da recessão.

8/ A incidência das contribuições sociais sobre a folha de salários é apresentada como elemento explicativo em alta sensibilidade da receita da Previdência Social ao ciclo econômico.

TABELA 3

ESTRUTURA E EVOLUÇÃO RECENTE DA UNIÃO SOBRE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS, POR ORÇAMENTO - 1980/86

ANO	ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO <u>a/</u>		ORÇAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL <u>b/</u>		EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS <u>c/</u>			TOTAL	
	Cz\$ Milhões de 80	% do PIB	Cz\$ milhões de 80	% do PIB	Cz\$ milhões de 80	% do PIB	Cz\$ milhões de 80	% do PIB	% da Receita Tributária federal <u>d/</u>
	1	2	3	4	5	6	7=1+3+5	8	9
1980	96,5	0,76	583,2	4,61	298,5	2,36	978,2	7,74	97,6
1981	91,8	0,75	592,2	4,85	304,2	2,49	988,2	8,09	87,3
1982	97,4	0,79	754,7	6,12	324,6	2,63	1.176,7	9,54	97,8
1983	106,9	0,89	606,5	5,05	279,3	2,32	992,7	8,26	90,8
1984	122,5	0,96	559,2	4,40	239,5	1,89	920,2	7,24	81,9
1985	148,0	1,08	616,9	4,49	259,8	1,89	1.024,7	7,45	82,0
1986	147,0	0,99	704,3	4,73	361,8	2,43	1.213,1	8,15	88,1
Crescimento anual/média									
1986/80	7,3% a.a.	0,89%	3,2% a.a.	4,89%	3,3% a.a.	2,29%	3,7% a.a.	8,06%	89,4%

Fonte: Beatriz AZEREDO & Fernando REZENDE, Contribuições sociais. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1987 (TDI n^o 107); MINIFAZ; SINPAS e BACEN.

Notas:

a/ Orçamento Fiscal da União compreende a arrecadação bruta registrada na rubrica "Receita de Contribuições Sociais", incluindo contribuições ao FINSOCIAL, salário-educação, PIN/PROTERRA, cota de previdência e sindicais, entre outras.

b/ Orçamento da previdência abrange contribuições de empregadores e empregados ao SINPAS (não computadas as contribuições da União e de outras fontes ao FPAS)

c/ Extra-orçamentária refere-se à arrecadação bruta das contribuições para formação de fundos coletivos (rendas das loterias ao FAS) e individuais (contribuições de empregadores ao FGTS e PIS/PASEP).

d/ Receita Tributária da União considerada no conceito bruto (inclui incentivos e restituições)

Obs.: Valores corrigidos pelo deflator implícito do PIB; taxa de crescimento anual - média geométrica; nas colunas "em % do PIB" - média dos coeficientes no período.

outra natureza os determinantes da deterioração estrutural da receita tributária.

Explicam esta deterioração a renúncia à arrecadação implícita nos incentivos, isenções e abatimentos que diminuem o potencial de arrecadação, o não-aproveitamento de bases impositivas (tributação sobre o patrimônio e sobre serviços), e a não-abrangência e integração da tributação sobre a renda.

No que se refere ao sistema de incentivos, desde o início da década de 70, a arrecadação do ICM e do IPI tem sido por ele limitada, fazendo com que, em pleno auge cíclico, tais tributos fossem pouco dinâmicos. Da mesma forma, incentivos de natureza setorial e regional e aqueles associados aos rendimentos da atividade agrícola frustram o potencial de arrecadação do imposto de renda, em que pese sua comprovada ineficácia alocativa.

Em 1986, somente as deduções por conta dos incentivos regionais do Norte e do Nordeste representaram 25% da receita realizada do IRPJ no ano. Caso se agreguem os incentivos setoriais, a proporção dos recursos não arrecadados alcançará 30% do IRPJ. Por estes resultados, é possível imaginar o vulto da renúncia tributária, materializados nas imunidades e créditos-prêmio às exportações, nos incentivos do IPI e do II e nos rendimentos isentos do IRPF. Como consequência do sistema de incentivos, parte apreciável do potencial de tributação constitui base de financiamento para o investimento privado nas regiões Norte e Nordeste. Com a renúncia à tributação, privilegiam-se atividades como a agrícola e a exportadora.

Da receita fiscal originam-se, também, os recursos do PIS/PASEP para operações de crédito subsidiadas do BNDES, dirigidas ao setor privado, bem como os do FGTS, destinados ao

BNH e, atualmente, à CEF. 2/ O BNH alocou recursos crescentes ao financiamento de habitações para as classes média e alta, com diminuição dos compromissos tipicamente associados a gastos subsidiados, para populações de baixa renda. Ao contrário, em situações de crise, a revisão das regras dos financiamentos do BNH implicou em subsídios aos mutuários (abonos, equivalência salarial, etc.), reforçando a regressividade na alocação dos recursos.

Atestando a fragilidade do sistema de financiamento de longo prazo na economia brasileira, deve-se observar que o BNDES e a CEF constituem as únicas fontes internas de recursos com esta finalidade, apoiados fortemente em recursos fiscais.

A capacidade de financiamento fiscal não pode simplesmente ser associada à carga tributária bruta, mesmo qualificado seu significado, composição e destinação, pelas observações acima. O conceito de carga tributária líquida desconta as transferências ao setor privado, via gastos com assistência e previdência, bem como com subsídios e encargos da dívida.

Como todas as transferências, exceto encargos financeiros, apresentam queda no último biênio, a redução na disponibilidade líquida de recursos fiscais em mãos do setor público explica-se pelo crescimento dos juros da dívida interna, que passam de 1,9% para 10,9% do PIB, entre 1980 e 1985, se incluída a correção monetária ou, o que parece mais correto, de 1,1% para 3,6% do PIB, exclusive correção monetária.

Neste último conceito, a receita fiscal, em termos líquidos, cai de 16,5% do PIB, em 1970, para 10,0%, em 1985, revelando a necessidade de uma recomposição da carga tributária bruta, para

2/ No período 1980/84, os recursos do PIS/PASEP representavam, em média, 40% das fontes de recursos do BNDES. Em 1982, o FGTS representava 37% do total das fontes de recursos do BNH. Cf. Beatriz AZEREDO & Fernando REZENDE, Fundos sociais, 1986 (TDI nº 25).

compensar a perda de recursos correspondentes aos encargos financeiros, ou, alternativamente, de soluções que impliquem na redução do estoque e diminuição dos encargos da dívida. 10/

De forma independente destas soluções futuras, a perda de capacidade de financiamento fiscal do setor público nos anos 80 implicou não só na redução dos gastos orçamentários propriamente ditos, como também na mudança nas relações intragoverno, entre o orçamento fiscal, o orçamento das estatais e o orçamento monetário, analisadas adiante. Como as perdas de carga fiscal se associam à carga tributária no sentido estrito, seu impacto negativo se verifica diretamente nos orçamentos fiscais nos três níveis de governo. Para agravar a penúria fiscal, os orçamentos fiscais acolhem também as pressões decorrentes do desequilíbrio financeiro do setor público, sendo obrigados a renunciar a seus gastos próprios para gerar recursos fiscais para o saneamento das empresas estatais e para o pagamento dos encargos da dívida mobiliária. Assim, o diferencial entre carga tributária bruta e líquida se reflete na diminuição do gasto fiscal *stricto sensu*, este sim financiado exclusivamente com recursos orçamentários.

A análise do padrão de financiamento fiscal não estaria completa sem a apreciação das relações intergovernamentais. O orçamento fiscal segue o formato institucional federativo, desdobrando-se em orçamentos da União, dos estados e dos municípios que dividem entre si as competências tributárias e para o gasto. Sabidamente, ocorreu no Brasil um processo de centralização, a partir da redefinição das competências tributárias, a partir da reforma tributária de 1965/66. Estados e municípios tiveram diminuídas suas competências tributárias, foram cerceados em sua liberdade de criar novas fontes de receita, definir alíquotas sobre seus tributos, bem como eleger

10/ É possível supor, sem a utilização de dados, que em 1986 a carga líquida do setor público pode ter-se ampliado, tanto pela eliminação temporária de correção monetária, como pela queda de taxas de juros interna.

suas prioridades de gasto, mesmo com recursos oriundos de receita própria ou de transferências constitucionais.

Após 1975, foram aliviadas as restrições ao uso de transferências constitucionais e ampliados os percentuais de partilha, verificando-se, entretanto, que a ampliação de recursos disponíveis se localiza na esfera municipal, confirmando-se a queda da participação dos governos estaduais iniciada com a reforma 1965/66, conforme se demonstra na Tabela 4. A ampliação dos recursos disponíveis na esfera municipal não se processa de maneira homogênea. Os critérios redistributivos associados ao Fundo de Participação de Municípios penalizam as cidades de porte médio e grande, bem como os municípios das capitais onde se concentram crescentemente a população e a demanda por serviços públicos. Assim, pode-se afirmar que, tanto os governos estaduais como os municipais que requerem mais recursos para a prestação de serviços públicos, foram penalizados pela restrição de seus recursos e perda de autonomia para o gasto, apresentando uma incapacidade crônica de financiamento fiscal.

Conseqüentemente, tolhidas em sua receita própria, limitados inicialmente os percentuais e os usos de recursos transferenciais constitucionais e subordinada ao Governo Federal sua disponibilidade de recursos através de transferências negociadas, engendra-se um processo de crescente dependência das esferas locais de governo quanto ao endividamento, observado tanto pelo crescimento da dívida mobiliária como, principalmente, pelo crescimento das operações de crédito internas e externas.

A Tabela 5 demonstra a evolução das fontes de financiamento a estados e municípios nos anos recentes, revelando a maior expressão do crescimento das operações de crédito. Mas é principalmente na administração descentralizada, menos sujeita a controles, que se atenua temporariamente a escassez de recursos disponíveis para os governos locais. As conseqüências deste movimento são claras. De um lado, a expansão do setor empresarial

TABELA 4

DISTRIBUIÇÃO MÉDIA DAS RECEITAS TRIBUTARIAS POR NÍVEL DE GOVERNO - 1957/86

(Em porcentagem)

PERÍODO	ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA PRÓPRIA ^{a/}				RECURSOS EFETIVAMENTE DISPONÍVEIS ^{b/}			
	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	TOTAL
1957/1963	49,8	43,5	6,7	100,0	42,6	47,3	10,1	100,0
1964/1968	49,6	44,6	5,8	100,0	39,3	46,1	14,6	100,0
1969/1974	57,2	39,1	3,7	100,0	40,5	37,4	14,0	100,0
1975/1980	61,8	33,4	4,8	100,0	51,3	34,5	14,2	100,0
1981/1983	62,1	33,3	4,6	100,0	52,5	32,9	14,6	100,0
1984/1986 ^{c/}	61,8	34,3	3,9	100,0	49,8	36,9	16,1	100,0

Fonte: SEF/MINIFAZ e SOF/SEPLAN.

Notas:

^{a/} Receitas tributárias de cada esfera de governo, resultante da arrecadação de impostos, taxas e contribuições (para a União, a partir de 1973).

^{b/} Receitas tributárias que permanecem em poder de cada esfera de governo, agregadas às transferências constitucionais e partilha de tributos (exclui transferências negociadas).

^{c/} 1985/86 - Previsão.

TABELA 5

ORÇAMENTO FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS:
ESTRUTURA DA RECEITA ARRECADADA (ADMINISTRAÇÃO CENTRAL) - 1970/75

(Em Cz\$ milhões de 1980)

ANO	ESTADO E DISTRITO FEDERAL				MUNICÍPIOS			
	TRIBUTARIA	TRANSFERENCIAS	OP. CREDITO	REC.TOTAL*/	TRIBUTARIA	TRANSFERENCIAS	OP. CREDITO	REC. TOTAL*/
	1	2	3	4	5	6	7	8
1970	327,6	47,5	26,5	439,2	28,8	67,7	-	112,6
1975	498,5	113,9	123,1	781,8	54,9	124,2	27,8	227,8
1980	618,4	148,0	100,1	918,8	87,4	184,4	22,8	320,1
1984	553,6	141,9	112,9	853,3	64,8	185,1	15,7	290,3
Cresc. anual 84/80	3,8%	8,1%	10,9%	4,8%	6,0%	7,4%	...	7,0%

Fonte: "Finanças do Brasil", diversos volumes, MF/CEF.

*/ Inclui receitas tributárias, transferências, operações de crédito e outras receitas correntes e de capital.

Deflator: IGP/DI

estatal e sua integração a sistemas nacionais, tirou do poder local capacidade decisória sobre as prioridades de investimento e sobre seu financiamento. De outro, a administração descentralizada viu-se forçada a recorrer pesadamente ao endividamento, como modalidade de financiamento, na produção de serviços públicos, mais adequados ao financiamento fiscal a fundo perdido. 11/

No início de 1987, a dívida mobiliária total dos estados equivalia a 13% da dívida mobiliária federal em poder do público e a 35% da dívida interna estadual. O endividamento não-mobiliário dos governos estaduais e municipais consistia basicamente em operações de crédito internas, ligadas às instituições oficiais de crédito e a repasse de fundos federais para programas da área social e infra-estrutura, crescentemente comprometidos com a rolagem desta dívida e, conseqüentemente, impossibilitados de aportar liquidamente recursos fiscais. O financiamento externo se associava predominantemente ao setor empresarial dos estados, restringindo-se, no plano municipal, aos municípios do Rio de Janeiro e São Paulo.

Na esfera descentralizada, os recursos fiscais foram assim substituídos pelas operações de crédito. Face à alta taxa de juros internos, aliada à escassez das demais fontes primárias de recursos, acentua-se a dependência do exterior. Posteriormente, interrompida esta via de financiamento, restam às administrações locais seus encargos financeiros e as dificuldades no saneamento da administração descentralizada.

11/ No Brasil, a questão do financiamento a fundo perdido da produção de serviços de utilidade pública está ligada à distribuição de renda extremamente concentrada e aos baixos salários dos que utilizam pesadamente tais serviços. Alia-se a isso a concentração perversa dos investimentos e a necessidade de investimentos com infra-estrutura urbana e social, que requer gastos mais pesados nas áreas associadas às populações carentes.

A limitação da receita tributária própria e dos recursos disponíveis em geral para os governos estaduais e municipais, aliada à sua crescente drenagem para cobertura de encargos financeiros está na raiz das reivindicações dos governos subnacionais por uma maior participação na receita tributária global. O clamor de estados e municípios por uma reforma tributária associa-se claramente ao processo que levou a sua crise fiscal a transformar-se em crise financeira.

Não obstante, a mera redistribuição da receita tributária com diminuição dos recursos disponíveis no Governo Federal já não soluciona a crise fiscal que, como se viu, é generalizada e implica na ampliação dos requerimentos de financiamento fiscal nos três níveis de governo, em sua administração central e descentralizada. Além disso, se os recursos tributários adicionais, resultantes de uma possível descentralização financeira, forem destinados ao saneamento de estados e municípios, e associados à rolagem da dívida, continuarão sem fonte de financiamento, a curto e médio prazos, os encargos de governo que, certamente, acompanharão a descentralização de recursos no novo sistema tributário.

B. FINSOCIAL: natureza e impacto no gasto social

O tratamento do FINSOCIAL na esfera tributária justifica-se por várias razões. A mais forte delas, do ponto de vista legal, consiste na jurisprudência, que declarou inconstitucional a cobrança do FINSOCIAL, no próprio ano de sua criação, em desacordo com o princípio da anualidade. Como tal princípio não se aplica a contribuições sociais, sua aplicação ao FINSOCIAL equivale a declará-lo um tributo. Também do ponto de vista institucional, a agregação do FINSOCIAL à esfera da União, como parte integrante da receita orçamentária, assemelha sua sistemática de arrecadação e de alocação à que se aplica às demais fontes de receita tributária. Separa-se, entretanto, o FINSOCIAL destas fontes, pela vinculação de seus recursos à área

social. Justamente por esta razão, a análise do financiamento das políticas sociais supõe um acompanhamento mais cuidadoso dos recursos do Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL).

Apesar de todas as objeções levantadas quando da criação do Fundo - inconstitucionalidade, retrocesso tributário pela tributação em cascata 12/, substituída no Brasil desde 1966 pela tributação sobre o valor adicionado -, havia uma expectativa de que o aporte de novos recursos vinculados a aplicações na área social permitiria a ampliação dos gastos prioritários de caráter redistributivo.

Neste sentido, deve ser observado, desde logo, que a receita do FINSOCIAL - rapidamente transformado no terceiro tributo federal (vide Tabela 6) - não foi suficiente para compensar a queda observada na tributação como um todo, como percentagem do PIB. Como todos os demais tributos e contribuições, à exceção do IRPF, o FINSOCIAL transforma-se em custo de produção, sendo repassado aos preços e à população, em geral. Na inexistência de estudos sobre a incidência setorial do FINSOCIAL, é possível apenas discriminar entre setores que recolhem o tributo sobre faturamento e as empresas prestadoras de serviços, que recolhem sobre a base de lucro. A duplicidade da base, além de dificultar a fiscalização do tributo, não se justifica, posto que no PIS, que também se aplica ao faturamento, não se discriminam da mesma maneira os setores, incidindo tal contribuição, exclusivamente sobre o faturamento.

Do ponto de vista macroeconômico, como se viu, o FINSOCIAL não foi capaz de neutralizar a tendência à queda na arrecadação tributária. Mais que isto, destinado inicialmente a financiar aplicações do BNDES na área social, teve seus recursos, a partir

12/ De fato, um dos princípios centrais e de grande avanço do sistema tributário aprovado na Constituição de 1967 consistiu na introdução da não-cumulatividade e da tributação sobre o valor adicionado nos tributos indiretos, como o IPI e o ICM.

TABELA 6

ORÇAMENTO DA UNIAO - 1983/86
RESUMO GERAL DA RECEITA DO TESOURO: PRINCIPAIS RUBRICAS

RUBRICAS	1983		1984		1985 a/		1986 b/	
	Cz\$ milhoes	%	Cz\$ milhoes	%	Cz\$ milhoes	%	Cz\$ milhoes	%
<u>Receitas correntes</u>	<u>11.578</u>	<u>98,3</u>	<u>35.965</u>	<u>98,8</u>	<u>132.601</u>	<u>98,3</u>	<u>370.737</u>	<u>66,7</u>
Imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza	4.044	34,3	14.733	40,5	58.177	43,1	141.350	25,5
Imposto sobre produtos industrializados	2.300	19,5	4.831	13,3	23.974	17,8	68.560	12,3
Contribuição para o FINSOCIAL	670	5,7	2.000	5,5	8.070	6,0	23.000	4,1
Imposto sobre Operações Financeiras	785	6,7	3.000	8,2	7.167	5,3	22.000	4,0
Outras receitas correntes	3.779	32,1	11.401	31,3	35.213	26,1	115.827	20,8
<u>Receitas de capital</u>	<u>202</u>	<u>1,7</u>	<u>449</u>	<u>1,2</u>	<u>2.250</u>	<u>1,7</u>	<u>185.233</u>	<u>33,3</u>
TOTAL DA RECEITA DO TESOURO	11.780	100,0	36.414	100,0	134.851	100,0	555.960	100,0

Fonte: Orçamento da União, 1987, Lei n^o 7.544.

Notas:

a/ Os valores relativos até 1985 são efetivos;

b/ Os valores relativos a 1986 eram os prováveis à época do Orçamento/1987.

de 1985 alocados aos orçamentos dos Ministérios, onde financiou diretamente o gasto do Governo Federal, bem como transferências negociadas a estados e municípios. Assim, os percentuais de receita atribuídos ao BNDES passam de 79%, em 1984, para 12% e 4%, em 1985 e 1986, percentagem esta que se eleva ligeiramente para 6%, segundo previsão para 1987.

Como se demonstrará adiante, os recursos do FINSOCIAL, no orçamento federal, apresentaram taxa de crescimento inferior ao crescimento da dotação orçamentária e da despesa efetiva dirigida aos ministérios, com exceção do MEC, onde a Emenda Calmon, que vincula um percentual do orçamento a gastos com educação, impôs um crescimento dos recursos alocados do FINSOCIAL maior do que o aporte orçamentário. Cabe mencionar que o esforço de arrecadação e a diminuição da renda disponível por efeito da tributação do FINSOCIAL não se traduziu em despesa equivalente. Isto porque, em 1983 e 1984, recursos do FINSOCIAL, de até 50% da arrecadação em 1984, não foram aplicados, contribuindo apenas para reforçar o ajuste recessivo e, num primeiro momento, para diminuir o "déficit" público. Quando se defrontam tais recursos com a absoluta necessidade de aplicações na área social e se leva em conta que, a partir de 1985, o programa de prioridades sociais do governo foi basicamente financiado com recursos do FINSOCIAL, tem-se idéia da perda do potencial de gasto social e de seu significado para as populações mais carentes.

A apreciação do papel do FINSOCIAL associa-se intimamente à viabilização dos Programas de Prioridades Sociais (PPS) do Governo Federal. Embora, por si só, o PPS não represente mais do que um destaque no total dos gastos dos ministérios sociais, a mera visualização integrada destes programas e seu acompanhamento pela SEPLAN poderiam contornar duplicações de programas e projetos, bem como desperdícios e desvios de recursos, além de explicitar, mais claramente, a prioridade das metas sociais.

Nos dois anos em que o PPS foi elaborado (1985/86), pouco se avançou no plano agregado, no sentido de reforçar a área social. Entretanto, deve-se ressaltar que o FINSOCIAL tornou-se indispensável no financiamento de programas de alimentação e abastecimento do Governo Federal.

Estabelece-se, assim, um **continuum** do fluxo de recursos desta fonte para tais programas, contrastando com a instabilidade das transferências negociadas, que se aplicam também aos recursos do FINSOCIAL. A vinculação destes recursos refere-se apenas às áreas de atuação, sendo sua liberação, na verdade, associada à apresentação de projetos à esfera decisória, nos últimos anos desvinculada do BNDES e associada à SEPLAN. A análise das aplicações do FINSOCIAL por áreas e programas, apresentada na Tabela 7, dá conta das flutuações dos percentuais aplicados, impedindo a regularidade dos desembolsos, a definição clara de prioridades e a própria continuidade dos projetos.

C. Entidades típicas de governo, empresas de utilidade pública e financiamento fiscal

Se, por um lado, a reforma tributária de 1965/66 pretendeu dotar os orçamentos fiscais de receitas tributárias mais expressivas, tanto pela simplificação do sistema impositivo, como pelo aperfeiçoamento da administração tributária, os atos posteriores, que resultaram na maior centralização da receita e na perda de autonomia estadual e municipal descaracterizaram, do ponto de vista político e econômico, a federação brasileira na sua expressão tributário-fiscal tradicional.

Não só os orçamentos estaduais e municipais foram esvaziados, em decorrência da centralização, como o próprio Governo Federal abriu mão de seu potencial de arrecadação em

TABELA 7

FINSOCIAL: EVOLUÇÃO DAS APLICAÇÕES SEGUNDO AREAS-PROGRAMAS
1982/86

(Em Cz\$ milhoes de fevereiro de 1986) a/

AREAS-PROGRAMAS	1982		1983		1984		1985		1986 d/	
	Cz\$ milhoes	%	Cz$ milhoes	%	Cz$ milhoes	%	Cz$ milhoes	%	Cz$ milhoes	%
Alimentação	1.084	13,9	4.009	28,3	3.664	25,3	5.719	32,0	7.770	39,4
Saúde b/	3.194	41,0	1.963	13,9	3.738	25,9	2.086	11,7	3.638	18,4
Educação	2.086	26,8	929	6,6	888	6,1	2.358	13,2	657	3,3
Habitação c/	824	10,6	1.047	7,4	1.328	9,2	2.660	14,9	2.241	11,3
Apoio pequeno produtor	598	7,7	4.719	33,4	4.762	32,9	2.026	11,3	3.909	19,8
Programação integrada	-	-	-	-	74	0,5	235	1,3	1.496	7,6
Administração receitas	-	-	-	-	-	-	30	0,2	34	0,2
VALOR APLICADO	7.786	100,0	12.667	89,5	14.454	100,0	15.114	84,5	19.745	100,0
Arrec. neo aplicada e contenção Dec. n ^o s 2212/84 e 2276/85	-	-	1.482	10,5	-	-	2.777	15,5	-	-
TOTAL	7.786	100,0	14.149	100,0	14.454	100,0	17.891	100,0	19.745	100,0

Fonte: MOZART DE ABREU et alii, FINSOCIAL: Análise sumária do funcionamento - 1982/86, IPEA/ASTEC/FINSOCIAL, jan./87.

Notas:

a/ IPCA com período de coleta ajustado ao mês civil; inclui empréstimo compulsório; base: fev./86 (indicadores IBGE de agosto/86, já transformados em cruzados).

b/ Inclui investimentos em saneamento básico realizado pelo Ministério da Saúde.

c/ Inclui investimentos em infra-estrutura urbana.

d/ Orçamento em execução.

favor do setor privado, diminuindo sua representatividade como instrumento financeiro de planejamento governamental. 13/

O esvaziamento do espaço fiscal não se esgotou na diminuição da participação das receitas tributárias e dos orçamentos fiscais, no conjunto dos fluxos de recursos e das relações institucionais do setor público brasileiro. A perda de substância dos orçamentos fiscais deveu-se, também, à transferência de parte de suas contas ao orçamento monetário e ao das "estatais". Quanto a este último, estimulada pela descentralização associada à reforma administrativa de 1967.

Quando a esfera centralizada de governo passou a ser submetida a controles mais rígidos (apresentação de orçamentos, restrições ao gasto, dificuldades de contratação de pessoal, definição de níveis de endividamento), a descentralização abriu espaço para flexibilizar, do ponto de vista administrativo, uma órbita de gasto fiscal menos restrita em seus recursos e gastos, bem como em suas regras de operação. Claro está que este processo implicou numa dissociação entre o estatuto jurídico e a natureza da função, classificando como autarquias, fundações e até mesmo como empresas, atividades típicas dos orçamentos fiscais.

Se é verdade que a descentralização dotou a administração indireta de um orçamento próprio, aumentando seu grau de liberdade quanto à diversificação de seus mecanismos de financiamento e conseqüente expansão do gasto público, também é o fato de que a fragmentação institucional dificultou o controle e a visualização dos resultados, além de ampliar o espaço de pressão política sobre o setor público.

A conseqüência mais grave da perda de importância dos orçamentos fiscais no financiamento dos programas sociais tem uma

13/ Sulamis DAIN, Fernando REZENDE, "Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais", Pesquisa e Planejamento Econômico, pp.307-324, 1985.

dupla face. Na esfera fiscal tradicional aparece uma "falsa" posição superavitária, propiciando a apropriação dos recursos para usos dissociados de gastos fiscais a fundo perdido, no orçamento monetário e no das empresas estatais. Na esfera descentralizada, ao contrário, o padrão de financiamento transfere parcialmente aos usuários o ônus financeiro dos serviços prestados, sem correspondência entre a definição de preços e tarifas e a capacidade de pagamento, dada a ausência dos mecanismos redistributivos que caracterizam a relação entre a receita e o gasto nos orçamentos fiscais.

A fragmentação institucional e a correspondente mudança nos padrões de financiamento do setor público "fiscal" estabeleceram uma especialização de funções nos distintos segmentos da organização governamental. As responsabilidades da administração direta reduziram-se às funções tradicionais de Estado, enquanto fundações e autarquias, apoiadas em recursos oriundos de "contribuições sociais", muitas vezes meramente receitas fiscais não-vinculadas às normas que regem o sistema tributário ou a seguridade social, foram encarregadas das políticas sociais, contribuindo, pela ausência de comando único, para sua atual descoordenação e ineficácia.

O financiamento das entidades típicas de governo, como mera extensão da administração centralizada, depende de recursos fiscais, até muito recentemente transferidos pelo Tesouro ao orçamento da SEST e interpretados, equivocadamente, como "déficits" das empresas estatais.

Se, por um lado, a criação da SEST 14/ permitiu a visualização integrada destas entidades típicas de governo na esfera federal, bem como o progressivo reconhecimento de sua natureza fiscal, nem por isso deixou, na etapa de transição, de discipliná-las com os mesmos instrumentos de controle e com as mesmas políticas restritivas de natureza global por ela aplicada a atividade econômica, restringindo indiferentemente uma função social e uma função econômica.

A atual anexação da administração descentralizada aos orçamentos fiscais apenas avança no sentido da correta visualização das receitas e gastos fiscais. Os problemas acumulados até aqui, quanto à inadequação entre seu padrão de financiamento e natureza de seus gastos, não se resolvem no plano meramente formal deste deslocamento. Os orçamentos das entidades típicas de governo, ampliados livremente até a criação da SEST, se defrontam, agora, com orçamentos fiscais diminuídos quanto à sua própria capacidade de autofinanciamento.

Caso o saneamento financeiro da administração descentralizada seja feito pela via do financiamento tributário, notadamente fiscal, a administração descentralizada fracassará duplamente: na sua intenção original de abrir espaço para a ampliação do gasto público e na efetiva redução dos recursos disponíveis na órbita orçamentária, transferidos para seu saneamento.

14/ Sulamis DAIN, "Como não fazer política fiscal", Revista de Economia Política, 3(4):127-134, 1983. Rogério WERNECK, "A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais. Orçamento de Dispêncios Globais da SEST", Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(2):381-412, 1986. Fernando REZENDE, "Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, 12(2):489-540, 1982. José R. AFONSO, A empresa estatal no Brasil, 1985.

Na esfera produtiva estatal, também é possível destacar aquelas empresas que prestam serviços de utilidade pública. Caso o Brasil tivesse uma distribuição de renda e de salários mais homogênea, com pisos salariais mais elevados e com maior grau de formalização das relações de trabalho, este subsetor poderia vender seus serviços de mercado, como é usual em países desenvolvidos, sem pressionar o Tesouro com necessidades de financiamento fiscal. Entretanto, dadas as condições brasileiras, o subsídio torna-se parte integrante da formação de receita capaz de cobrir os custos operacionais e a reserva para investimento nas empresas de serviços de utilidade pública, como, por exemplo, nas áreas de transporte e saneamento. Pela essencialidade de seus bens ao consumo de um expressivo contingente populacional de baixa renda, as empresas de utilidade pública brasileiras são parcialmente dependentes de recursos fiscais, o que alarga o espectro de atuação do setor público tradicional, além de requerer a ampliação da esfera de financiamento fiscal.

III. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

No universo das contribuições sociais extra-orçamentárias, pode-se distinguir aquelas que financiam efetivamente as políticas sociais, como é o caso da Previdência Social, e as que se dirigem a outros usos, remotamente associados à proteção social dos trabalhadores, embora assim justificadas quando de sua criação. Fazem parte deste segundo subconjunto as contribuições ao FGTS e ao PIS/PASEP.

No plano fiscal, a análise detectou o progressivo aviltamento da receita tributária propriamente dita, pela qual se financiam os orçamentos fiscais nos três níveis de governo e a conseqüente perda de expressão destes orçamentos. Entidades típicas de governo proliferaram, como resultado das limitações do aporte de recursos tributários, buscando compensar, com operações de crédito, as lacunas da receita tributária no financiamento a gastos tipicamente fiscais. A mesma inadequação entre fontes e usos de recursos revela-se no financiamento público. De um lado, os fundos patrimoniais, pelos quais se ampliou a carga tributária, requerem remuneração, o que os desvia para aplicações rentáveis no setor privado, ou seja, na direção contrária à finalidade declarada que orientou sua criação. De outro, seguem sem cobertura as necessidades de gasto fiscal associadas a programas sociais.

A. As contribuições da Previdência Social

No Brasil, a proteção social ao trabalhador oscila entre uma concepção contratualista, ainda dominante, e uma concepção ampla de bem-estar social, que pretende assegurar a todos os cidadãos um conjunto mínimo de direitos sociais. No que se refere à

cobertura previdenciária, a duplicidade acima apontada se manifesta na co-existência da vinculação individual e formal ao sistema previdenciário e o direito coletivo ao acesso, justificado pela incidência indireta dos encargos previdenciários sobre toda a sociedade, via preços. Convivem na Previdência Social regimes contributivos diretos e indiretos, como a previdência urbana e a previdência rural, bem como uma assistência médica praticamente universalista, em resposta a pressões decorrentes da extrema carência social que se associa à baixa capacidade contributiva da população.

A dualidade acima mencionada por um lado, proporciona ao sistema de proteção social relativa autonomia em relação ao Orçamento Geral da União e a recursos fiscais típicos. Por outro, a generalização da prestação de serviços se confronta com recursos próprios - contribuições sociais - insuficientes, do ponto de vista dinâmico, face à má distribuição salarial e às condições adversas do mercado de trabalho quanto à formalização do vínculo empregatício para a cobertura adequada dos compromissos, requerendo o aporte de recursos fiscais orçamentários e/ou a ampliação dos recursos próprios, via elevação das contribuições sociais.

A expressiva concentração das contribuições previdenciárias nos níveis inferiores da escala salarial, a insuficiente tributação dos setores de maior potencial contributivo, bem como a grande massa de população não-contribuinte abrangida pela cobertura previdenciária limitam o potencial redistributivo da Previdência Social. A desigualdade torna antagônicos a tendência à universalização e o direito do contribuinte, quando ambos se confrontam na tentativa de ampliar a efetividade da cobertura, a partir de um nível insuficiente de recursos e de uma inadequada estrutura de financiamento.

A inadequação estrutural do financiamento da Previdência Social decorre do fato de que a proteção social materializada na

cobertura previdenciária requer uma base estável de recursos. Isto porque o seguro social é um compromisso de cobertura que independe da disponibilidade imediata de recursos, distinguindo-se de um orçamento comum, onde a alocação de recursos é decidida a partir da receita disponível.

Reforçando este argumento, observa-se também que as demandas sociais, principalmente as que se associam à inatividade exacerbam-se nos momentos em que diminui a receita, por efeito do descenso cíclico. Embora exista previsão de recursos fiscais, através da contribuição da União, não só para cobrir as despesas do Sistema de Previdência Social (SINPAS) com atividades-meio, como também em caso de eventuais insuficiências financeiras, como se verá adiante, a contribuição da União tem sido decrescente, o que desloca a questão do custeio da Previdência para as receitas de contribuição de empregados e empregadores, conforme é demonstrado no Gráfico 1.

Tais receitas de contribuição originam-se da incidência sobre a folha de salário urbano. No custeio total da Previdência, os segurados ativos (empregados e contribuintes individuais) participam com 36% dos recursos e as empresas com 53%, totalizando 89%, dos quais 81% incidem sobre a folha de salário. Por esta razão, o comportamento da folha de salário e, indiretamente, o mercado de trabalho e o emprego influem decisivamente no financiamento previdenciário.

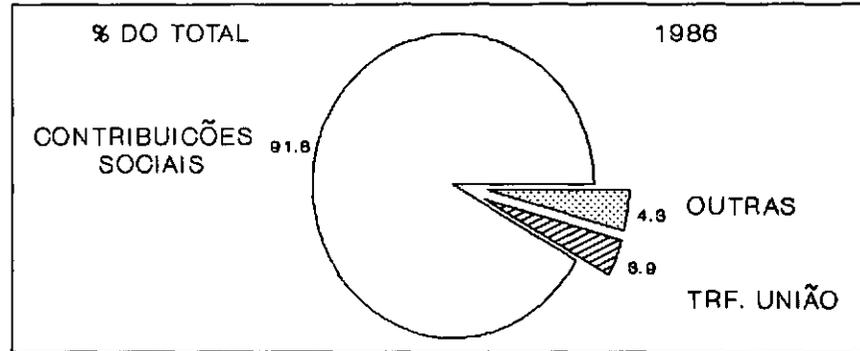
A relação entre folha de salários e PIB, ilustrada no Gráfico 2, demonstra que a uma retração da atividade econômica corresponde uma retração proporcional da folha de salários e da receita de previdência. Tal retração decorre, não só da queda do emprego e da política salarial menos favorável que acompanha a recessão, mas também da clandestinização do mercado de trabalho, então verificada.

GRAFICO 1

SINPAS

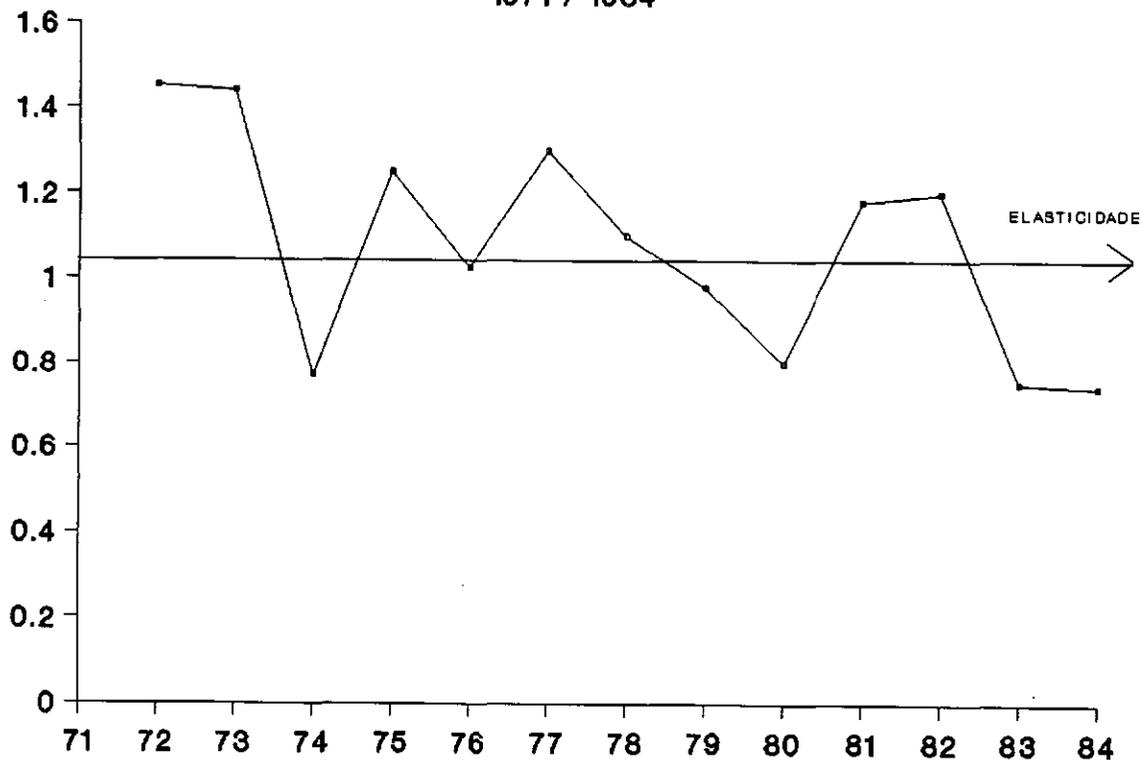
COMPOSIÇÃO DA RECEITA - 1986 (EM CZ\$ BILHÕES)

I - Contribuições Sociais	-	181,6
II - Transferências da União	-	7,7
III - Outras	-	8,5
Total Efetivo - 1986	-	197,8
Saldo Orçamentário - 1985	-	2,5
TOTAL GLOBAL	-	200,3



MPAS / SG / SPO

GRAFICO 2
VARIAÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS EM RELAÇÃO À VARIAÇÃO DO PIB
1971 / 1984



Conseqüentemente, as objecões à folha de salários como base contributiva única da Previdência Social dizem respeito à instabilidade desta fonte de receita, bem como a regressividade da base impositiva. De fato, os setores de ponta e as empresas dinâmicas do capitalismo oligopolizado têm uma relação capital/trabalho bem superior à média da atividade econômica e um menor peso da folha de salários sobre seus custos totais. Por esta razão, a incidência exclusiva sobre a folha onera excessivamente a pequena e média empresa e os setores intensivos em mão-de-obra, tributando relativamente menos os setores mais dinâmicos e de maior potencial contributivo.

Em contrapartida, a utilização combinada de duas bases contributivas - por exemplo, lucro e folha de salários - promove, desde logo, a maior equidade na carga impositiva das empresas. A comparação setorial das incidências, realizada na Tabela 8, permite observar que, para novas bases de contribuição previdenciária, há deslocamentos intersetoriais importantes, como, por exemplo, no setor financeiro e na indústria química. Isto se deve justamente ao pequeno peso da folha de salários (sobre a qual incide atualmente a contribuição previdenciária), bem como a elevados lucros nestes setores, o que elevaria a incidência, como se a tributação fosse total ou parcialmente realizada sobre a base lucro.

A diversificação da base contributiva pode, também, colaborar para a necessária estabilização da receita da Previdência. Embora todas as bases alternativas apresentem-se instáveis ante o ciclo econômico, sua reação ao movimento cíclico é distinta setorialmente. Assim, no agregado, poderia haver ganho de estabilidade no fluxo da receita, na medida em que houvesse, no curto prazo, compensação de perdas e ganhos e, no longo prazo, perspectivas de ampliação real da receita previdenciária.

Centrando-se em seguida na distribuição da carga previdenciária entre capital e trabalho, bem como entre os

TABELA 8

DISTRIBUIÇÃO SETORIAL SEGUNDO BASES DE INCIDENCIA

SETORES	PROXY DO LUCRO BRUTO (LB) a/	LB-RECEITA DE EXPORTAÇÕES E OUTRAS RECEITAS FINANCEIRAS b/	FOLHA DE SALARIOS
Financeiro	23,0	20,0	11,50
Indústria química	8,9	10,6	3,21
Comércio varejista	7,7	13,0	8,26
Indústria metalúrgica	4,9	3,1	4,75
Setor utilidades públicas	4,8	8,5	3,78
Comércio atacadista	4,7	2,2	3,68
Construção civil	4,5	5,0	2,52
Produtos alimentícios	4,2	0,2	4,87
Serviços de transporte	3,7	4,1	5,59
Serviços comerciais	3,5	3,6	6,08
Material elétrico/eletrônico	2,5	3,0	2,28
Serviço de comunicação	1,9	2,9	0,06
Indústria mecânica	2,3	2,8	2,87
Indústria material de transporte	2,7	0,5	3,74
Fundações e entidades sem fins lucrativos	0,1	0,1	3,71
Escrit. gerais admin.	-	-	2,63
TOTAL	79,4	79,6	69,50

Fonte: Cadastro de arrecadação da DATAPREV para a folha de salários e declaração do IRPJ de 1985, ano-base 1984, para os Proxies do lucro bruto.

Notas:

a/ Obtida através de uma aproximação da receita líquida menos o custo dos bens e produtos vendidos.

b/ Receitas financeiras não-operacionais.

trabalhadores, observa-se, desde logo, que menos de 30% da receita previdenciária origina-se de contribuição individualizada do segurado, percentual este com tendência a queda, dada a elevação da alíquota de contribuição dos empregadores do setor financeiro. Assim, mais de 70%, tendencialmente, constitui modalidade de tributação indireta, afetando mais que proporcionalmente os consumidores de rendimentos menos elevados.

Na parcela inequivocamente associada aos salários e rendimentos do trabalho em geral, embora se verifique alguma progressividade nominal das alíquotas de contribuição, que variam de 8,5% para trabalhadores que percebem até 3 salários-mínimos a 10% para trabalhadores de 15 a 20 salários-mínimos ou mais, a incidência real é menor, dada a existência de um teto de contribuição, fixado em 20 salários-mínimos (Vide Tabela 9).

A reversão desta regressividade da estrutura impositiva significaria uma ampla diferenciação das alíquotas de contribuição, de modo a onerar expressivamente menos os salários mais baixos, tributando mais pesadamente os contribuintes no outro extremo da escala salarial. Tanto a distribuição salarial quanto a diferença entre pisos e tetos da escala salarial tornam este movimento simultaneamente mais necessário e mais difícil. Considerando a distribuição salarial de 1985, observa-se que cerca de 64% dos empregados recebem até 3 salários-mínimos, correspondendo a pouco mais de 24% da massa salarial. Os 4% nas faixas mais elevadas (acima de 15 salários-mínimos) apropriam-se de uma massa de remuneração equivalente. Dos 24 milhões de empregados, em 1985, quase 15,5 milhões ganhavam até 3 salários-mínimos.

Dado o teto limite de 20 salários-mínimos atualmente vigente na Previdência Social, os indivíduos na última faixa salarial contribuem relativamente menos que os das faixas salariais mais baixas. A alíquota nominal de 10% reduz-se a partir do teto de

TABELA 9

RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS

Constituída basicamente por contribuições incidentes sobre a folha de salários das empresas urbanas; por contribuições sobre salários dos empregados temporários, avulsos e domésticos e por contribuições de empregados autônomos e outros.

Atualmente, as alíquotas básicas são:

1. Empresa urbana	(%)
Contrapartida empregado regime geral	10,0
Contribuição para previdência rural	2,4
Salário-família	4,0
Salário-maternidade	0,3
13º salário (média)	1,5
Seguro acidente do trabalho (variável, conforme o grau do risco - 0,4, 1,2 ou 2,5) (média)	1,4
2. Empregados urbanos	
Regime geral (varia conforme o salário, até o teto de 20 sm)	
Faixa (SM)	Alíquotas (%)
Até 3	8,50
3 a 5	8,75
5 a 10	9,00
10 a 15	9,50
15 a 20	10,00
3. Produtor rural	
Contribuição de 2,5% sobre o valor da primeira comercialização do produto.	
4. Dos autônomos	
Contribuição de 19,2% sobre o seu salário-de-contribuição, de acordo com uma tabela de salário-base, progressiva em função do tempo de contribuição.	
5. Contribuintes em dobro	
19,2% sobre o salário declarado, que não pode exceder sua última remuneração (dentro do limite de 01 a 20 SM).	

Fonte: MPAS

contribuição, conforme ilustrado no Gráfico 3, com alíquotas reais decrescentes até 2% para 100 salários-mínimos.

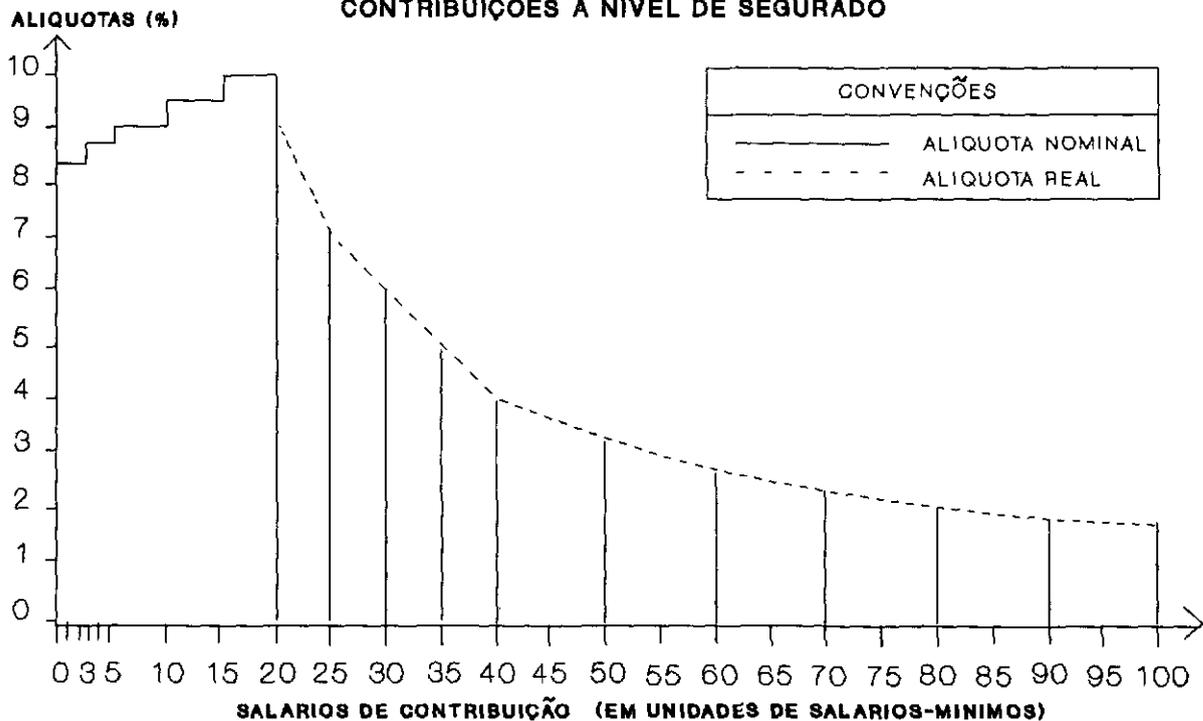
O mesmo se verifica na contribuição patronal, visto que a incidência se dá por uma alíquota fixa de 10% e, portanto, apenas proporcional aos salários. Assim, beneficiam-se não só os assalariados mais bem colocados na escala salarial, como as empresas que têm maior concentração de salários mais altos. Em conclusão, a incidência da contribuição previdenciária é regressiva, tanto para os segurados contribuintes quanto para as empresas.

Do ponto de vista da progressividade, seria desejável eliminar o teto de contribuição para empregados e empregadores. Na perspectiva do contribuinte e na visão ainda presente do contrato individual, isto poderia induzir a expectativas de elevação correspondente à cobertura previdenciária, o que não parece recomendável, em termos de custo. Ainda assim, não há nenhum argumento que sustente a manutenção do teto de contribuição para a parcela correspondente à empresa. Por esta razão, o mesmo foi revogado, por ato do Executivo, nos últimos dias de 1986, gerando uma expectativa de ampliação da receita e ligeira correção da regressividade da contribuição dos empregadores.

Embora, nos últimos anos, a contribuição da União tenha se situado no inexpressivo nível de 6% da receita total da Previdência Social, o destaque desta temática para avaliação de seu potencial contributivo, torna-se necessário, tendo em vista os requisitos da estabilidade no fluxo de recursos e na cobertura previdenciária.

A contribuição da União data da Constituição de 1934, embora, desde a implantação do Sistema Previdenciário Brasileiro, tenha havido participação governamental no custeio da Previdência Social. A obrigação constitucional de contribuição da União, em

GRAFICO 3
REGRESSIVIDADE NO ATUAL ESQUEMA DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL
CONTRIBUIÇÕES A NÍVEL DE SEGURADO



parcela equivalente à do empregador e do empregado, foi substituída gradativamente, sendo que a Constituição em vigor não menciona a obrigatoriedade de pagamento de parcela equivalente à das demais fontes de receita. 15/

Com base neste afrouxamento da obrigação constitucional, a União tem subordinado o pagamento da sua contribuição à geração de receita por conta de fontes associadas a esta contribuição. Desde 1977, com efeito, foi outorgada à União a faculdade de se financiar, com o propósito de compor sua contribuição. Neste sentido, são cobradas diversas contribuições a título de Cota de Previdência, bem como outras contribuições sobre o preço de comercialização e o preço final dos bens considerados supérfluos, revertendo, ainda, para a Previdência, percentuais de renda de loterias, bem como saldos de arrecadação de contribuições de terceiros, incidentes sobre a folha de salários. A descrição das transferências da União é feita na Tabela 10.

A principal destas contribuições - Cota de Previdência -, chegava a representar, em 1985, 62,2% da contribuição da União para o SINPAS. No decorrer do tempo, a União usou plenamente do direito de se financiar para custeio da Previdência. Mais recentemente, a União vem minimizando as fontes de receita que compõem a contribuição da União, o que é prerrogativa sua, sem, com isso, deixar de incorrer na obrigação constitucional para com a Previdência. Inevitavelmente, ante a diminuição da receita, a União vem cortando suas transferências para a Previdência Social, prejudicando a capacidade de financiamento corrente do sistema.

Somam-se a isto débitos acumulados da União para com o SINPAS, referentes à não cobertura de suas despesas de pessoal e administração geral, conforme determina o Regulamento de Custeio da Previdência Social. A dívida da União, apurada

15/ Uma interessante apresentação sobre as contribuições da União é realizada pela equipe da SPO/MPAS (1987).

TABELA 10
TRANSFERENCIAS DA UNIAO

A contribuição da União, de acordo com o que estabelece o artigo 103 do Regulamento do Custeio da Previdência Social, em seus itens I a VI, destina-se:

- ao custeio das despesas de pessoal e de administração geral do INPS, do INAMPS e do IAPAS, entendidas como despesas de pessoal as relativas a vencimentos, salários e outras despesas fixas e variáveis dos servidores destas autarquias e como despesas de terceiros e encargos diversos correspondentes à sua administração;
- a complementação do custeio dos benefícios em dinheiro e às despesas de assistência médica prestada aos funcionários públicos civis e federais, inclusive aos membros e funcionários do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (ex-IPASE);
- ao pagamento da parcela de aposentadoria correspondente ao tempo de serviço prestado sob o regime estatutário dos funcionários públicos de que trata o artigo 1º da Lei nº 6.184, de 11 de dezembro de 1974;
- a cobertura de eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução das atividades a cargo das entidades integrantes do SINPAS, entendida como insuficiência financeira a falta de recursos pecuniários para atender às despesas de pessoal e de administração geral do INPS, INAMPS e IAPAS, bem como ao custeio das prestações previdenciárias em geral;
- ao pagamento da pensão especial aos portadores da "Síndrome da Talidomida" (Lei nº 7.070, de 20.12.82).

Fontes de receita

Ainda de acordo com o Regulamento do Custeio da Previdência Social, constituem fontes de receita da contribuição da União:

- o produto das diversas contribuições cobradas sob a denominação de cota de previdência;
- as dotações próprias do Orçamento Geral da União e respectivos créditos adicionais;
- os 20% (vinte por cento) sobre o preço de comercialização final dos bens considerados supérfluos em ato do Poder Executivo (Art. 1º da Lei nº 6.950, de 04.11.81).

Cota de Previdência:

- 10% da renda bruta da loteria esportiva federal;
- 14% do valor da venda dos bilhetes da loteria federal;
- 5% sobre a renda bruta da "loto";
- parcela equivalente a até 6% do preço ex-refinaria da gasolina "A", que incide sobre os preços dos combustíveis automotivos (hoje correspondente a Cz\$ 0,01 por litro);
- 3% do movimento global das apostas de cada reunião hipica em prazo de corrida.

Fonte: MPAS

aritmeticamente, era da ordem de Cz\$ 7,9 bilhões até 1985 (Cz\$ setembro/1986), sendo as perdas absolutas da Previdência muito superiores àquele valor, dada a possibilidade de sua capitalização como lastro de haveres para a adoção de um sólido sistema atuarial. Embora o argumento da capitalização possa aplicar-se a todas as dívidas vencidas e não pagas, este é particularmente aplicável no caso do seguro social, posto que os compromissos de cobertura deste orçamento devem independer relativamente da disponibilidade orçamentária corrente, requerendo, portanto, o equilíbrio financeiro do sistema em regime de capitalização parcial.

Na ausência deste sistema de capitalização e na busca do equilíbrio financeiro, a resposta da Previdência Social tem sido, necessariamente, a elevação das alíquotas e tetos de contribuição, bem como a incorporação de novos contribuintes - produtores rurais, empregados domésticos, etc. -, o que eleva, a curto prazo, a receita, criando, em contrapartida, no caso dos novos contribuintes, uma ampliação, a longo prazo, dos compromissos financeiros da Previdência Social. Antes de apreciar a destinação dos recursos da Previdência Social, é necessário avaliar a evolução da sua receita e despesa, com o objetivo de explicitar a real possibilidade de equilíbrio financeiro do sistema.

A observação do desempenho da receita e da despesa da Previdência, entre 1979 e 1985, permite constatar a alta sensibilidade da arrecadação ao ciclo econômico. Enquanto, no período 1970/79, a receita cresce a 16% a.a., em média, este crescimento se reduz para 1,8% e 3%, em 1980 e 1981, respectivamente. A peculiaridade da proteção social, associada a um compromisso de cobertura que deve ser cumprido, a despeito da restrição orçamentária, faz com que o crescimento médio da despesa, que havia sido de 12% no período 1973/83, apresente taxas negativas de -7% e -0,6%, em 1983 e 1984. Cresce, entretanto, o número de benefícios, bem como seu valor médio, de

1971 a 1986. Em 1983, em que pese a redução de 3,3% na despesa com benefícios da Previdência Social Urbana, estes crescem, em número, em 9,6%. Conclui-se, portanto, ter havido redução dos valores dos benefícios, através da manipulação do seu reajuste.

Recentemente, com a retomada do crescimento econômico, assistiu-se à recuperação da receita previdenciária, que se eleva de 16,0% a 25,5%, em termos reais, no biênio 1985/86, por efeito combinado da ampliação do número de empregados e de seu grau de formalização, bem como da elevação real dos salários. A maior disponibilidade de recursos é absorvida pela ampliação da despesa com benefícios, superior a 20% reais, em 1986, conforme é mostrado na Tabela 11. A possibilidade de formação de uma reserva tem sido útil, no presente ano, face à nova retração da economia e da receita da Previdência, para fazer face à rigidez da despesa.

Ante tais oscilações e face à importância da Previdência Social na política social brasileira, recoloca-se a questão do equacionamento de seu equilíbrio financeiro de longo prazo.

Pela ótica dos compromissos futuros, a linha de argumentação mais usual se encaminha para a afirmação do desequilíbrio estrutural do sistema previdenciário, mantida a atual composição dos benefícios. Os pontos principais destacados por esta análise são os seguintes:

a) maturação da população segurada, que passa de contribuinte a beneficiária da Previdência, bem como aumento da expectativa de vida;

b) criação de novos benefícios, diminuição das restrições sobre os benefícios existentes e aumento do valor médio dos benefícios.

TABELA 11

**CRESCIMENTO REAL DAS RECEITAS DE CONTRIBUIÇÃO
E DAS DESPESAS COM BENEFÍCIOS - 1971/86**

(Em Cz\$ milhões de 1986)

ANO	RECEITA DE CONTRIBUIÇÃO	VARIAÇÃO REAL (%)	DESPESAS COM BENEFÍCIOS	VARIAÇÃO REAL (%)
1971	35.383,4	-	24.791	-
1972	44.706,2	26,3	31.105	25,5
1973	56.721,6	26,9	37.477	20,5
1974	67.564,1	19,1	44.484	18,6
1975	77.549,8	14,8	50.574	13,7
1976	89.238,8	15,1	59.926	18,5
1977	98.643,2	10,5	67.493	12,6
1978	105.205,8	6,6	76.331	13,1
1979	114.784,6	9,1	80.737	5,8
1980	116.885,8	1,8	87.055	7,8
1981	120.374,1	3,0	95.805	10,0
1982	151.086,0	25,5	107.267	12,0
1983	127.163,4	(-)15,8	99.780	(-)7,0
1984	124.625,9	(-)2,0	99.142	(-)0,6
1985	144.611,8	16,0	103.169	4,1
1986	181.553,3	25,5	123.983	20,2

Fonte: Secretaria de Estudos Especiais/MPAS.

*/ Índices de correção baseados nos reajustes salariais.

Tais argumentos poderiam ser relativamente neutralizados com o crescimento sustentado do emprego e o reforço de organização sindical dos trabalhadores que, de forma combinada, acarretariam a maior formalização das relações contratuais no mercado de trabalho. A formalização equivaleria a uma entrada em massa de novos contribuintes ao sistema e a uma postergação do desequilíbrio entre a receita de contribuição e a despesa com benefícios. Na situação atual, entretanto, de ausência de capitalização e de desaceleração da receita sem possibilidade de redução equivalente aos benefícios, a possibilidade de reequilíbrio do sistema depende de mudanças mais permanentes, já mencionadas no padrão de financiamento e, principalmente, na reestruturação do plano de benefícios.

De fato, a mesma regressividade que marca a estrutura impositiva da Previdência Social marca também a distribuição de seus benefícios. Do total da despesa em 1986, 70% destinavam-se ao pagamento de benefícios em dinheiro e a despesas administrativas do INPS, 25% aos gastos diretos ou indiretos com assistência médica e cerca de 5% cobriam os gastos com assistência social. 16/

No que se refere a benefícios em dinheiro, 98,7% do valor pago referem-se a benefícios de duração continuada (manutenção), tais como aposentadorias, pensões e auxílio-doença, que representavam, também, 82% do número de benefícios pagos em dezembro de 1986, conforme demonstra a Tabela 12. O grande elemento de regressividade deste sistema é explicitado pela análise da composição das aposentadorias (tempo de serviço, velhice, invalidez, etc.).

Observa-se, desde logo, o peso das aposentadorias por tempo de serviço, em confronto com as demais modalidades, nos Gráficos

16/ Brasil. Ministério da Previdência e Assistência Social, Dimensões da previdência e assistência social no Brasil, 1987.

TABELA 12

SINPAS/PREVIDENCIA SOCIAL: BENEFICIOS SEGUNDO
A FORMA DE REAJUSTE - DEZEMBRO/86

A - BENEFICIOS DE DURAÇÃO CONTINUADA (MANUTENÇÃO) REAJUSTAVEIS PELA POLITICA SALARIAL

TIPO DE BENEFICIO	NÚMERO	%	% TOTAL MANUT.	% TOTAL GERAL	VALOR Cz\$ MIL	%	% TOTAL MANUT.	% TOTAL GERAL
Aposentadoria	3.436.269	53,2	31,4	28,2	60.333.199	67,4	55,0	48,7
Penseo	1.881.173	29,2	17,2	15,4	15.945.576	17,8	14,5	12,9
Auxílio-Doença	802.777	12,4	7,3	6,6	9.728.630	10,9	8,8	7,8
Auxílio-Reclusão	4.102	0,1	0,0	0,0	32.509	0,0	0,0	0,0
Auxílio-Acidente	136.038	2,1	1,2	1,1	949.052	1,1	0,9	0,8
Auxílio-Suplementar	85.907	1,3	0,8	0,7	239.392	0,3	0,2	0,2
Abono	107.018	1,7	1,0	0,9	975.783	1,1	0,9	0,8
Salário-Maternidade a/	-	-	0,0	0,0	1.285.926	1,4	1,2	1,0
TOTAL (A)	6.456.284	100,0	58,9	52,9	89.490.567	100,0	81,5	72,2

B - BENEFICIOS DE DURAÇÃO CONTINUADA (MANUTENÇÃO) DE PARIDADE COM O SALARIO-MINIMO

Aposentadoria	2.217.293	49,4	20,3	18,2	10.217.162	50,3	9,3	8,2
Penseo	837.504	18,7	7,7	6,9	3.562.755	17,5	3,3	2,9
Renda mensal vitalicia	1.430.817	31,9	13,1	11,7	6.523.081	32,2	5,9	5,3
TOTAL (B)	4.485.614	100,0	41,1	36,8	20.302.998	100,0	18,5	16,4

TOTAL DE BENEFICIOS EM
MANUTENÇÃO

10.941.898	-	100,0	89,7	109.793.565,0	-	100,0	88,6
------------	---	-------	------	---------------	---	-------	------

C - BENEFICIOS DE PAGAMENTO UNICO

Auxílio-funeral	265.864	21,2	-	2,2	220.980	2,7	-	0,2
Auxílio-natalidade	944.197	75,3	-	7,7	501.497	6,2	-	0,4
Pecúlio por morte	1.405	0,1	-	0,0	47.232	0,6	-	0,0
Pecúlio por invalidez	5.168	0,4	-	0,0	14.920	0,2	-	0,0
Pecúlio especial	34.223	2,7	-	0,3	600.300	7,4	-	0,5
Outros	2.645	0,3	-	0,0	6.748.107	83,0	-	5,4
TOTAL (C)	1.253.502	100,0	-	10,2	8.133.036	100,0	-	6,5

TOTAL (A+B+C)

12.195.400	-	100,0	-	117.926.601,0	-	-	95,1
------------	---	-------	---	---------------	---	---	------

TABELA 12
 SINPAS/PREVIDENCIA SOCIAL: BENEFICIOS SEGUNDO
 A FORMA DE REAJUSTE (continuação)

TIPO DE BENEFICIO	NÚMERO	%	% TOTAL MANUT.	% TOTAL GERAL	VALOR Cz\$ MIL	%	% TOTAL MANUT.	% TOTAL GERAL
Salário-família <u>b/</u>	13.100.000	-	-	-	6.056.004	-	-	4,9
TOTAL GERAL	12.195.400	-	-	100,0	123.982.605	-	-	100,0

D - BENEFICIOS DO FUNCIONARIO FEDERAL

Penseo	151.587	99,0	-	1,2	-	-	-	-
Aposent.por invalidez/CAPIN	210	1	-	0,0	-	-	-	-
Vantag. Lei nº 1.756/56	1.382	9	-	0,0	-	-	-	-
TOTAL (D)	153.179	100,0	-	1,2	-	-	-	-

Fonte: SEE/MPAS

Notas:

a/ O número de beneficiários não foi apurado.

b/ O número de beneficiários foi estimado pela SEE, não incluído, portanto, no cômputo geral, por ser benefício complementar de renda.

4 e 5. Enquanto as aposentadorias por invalidez predominavam em participação no número total de aposentadorias, representando, em 1985, 43,6% do total, contra 39,1% das aposentadorias por tempo de serviço, o valor destas absorvia 60% do total, contra apenas 28% correspondente às aposentadorias por invalidez. Enquanto, em 1985, a remuneração média dos trabalhadores ativos era de 4,76 salários-mínimos, o valor médio das aposentadorias por tempo de serviço era de 6,73 SM, contrastando, também, com o valor médio das aposentadorias por invalidez e velhice, bem como com o auxílio-doença (2,42 SM, 1,23 SM e 2,1 SM, respectivamente). A regressividade da aposentadoria por tempo de serviço (ATS) é reforçada pela sua distribuição segundo a faixa etária dos segurados, evidenciada na Tabela 13. Um total de 26,30% das ATS correspondia a uma faixa etária no início do benefício (25 a 50 anos), enquanto que até 55 anos eram gerados 63,6% do mínimo de benefícios relativos às ATS.

Quando se leva em conta que os trabalhadores menos qualificados, de maior rotatividade no emprego, têm dificuldade em comprovar seu tempo de serviço, é possível demonstrar também que, a nível salarial mais baixo e a um valor de benefício mais baixo, corresponde, em geral, uma faixa etária, à época do início do benefício, de 65 anos - data da aposentadoria por velhice -, tornando ainda mais injusta a seletividade da aposentadoria por tempo de serviço.

No outro extremo, como foi visto, os benefícios associados a salários-família e auxílio-natalidade, por exemplo, que poderiam vir a representar importantes elementos de uma política de transferência de renda para os segmentos mais pobres da população brasileira, têm seus valores referidos a uma unidade padrão e são pagos indiscriminadamente aos beneficiários da Previdência, sem nenhuma seletividade, relativamente à renda do segurado, desperdiçando-se seu potencial como instrumento de uma política mais efetiva de complementação salarial.

GRAFICO 4

PREVIDÊNCIA SOCIAL URBANA

Porcentagem do número das principais aposentadorias em relação ao total de aposentadorias em manutenção

DEZEMBRO 1981/85

TIPO DE BENEFÍCIO	1981	1982	1983	1984	1985
INVALIDEZ (*)	49.7	48.4	47.6	46.9	43.8
TEMPO DE SERVIÇO	36.7	37.0	37.4	37.7	39.1
VELHICE	13.6	14.6	15.0	16.4	17.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: COORDENADORIA DE INFORMATICA DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO INPS.

(*) INCLUI TODAS AS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE SERVIÇO.

MEDIA 81/85

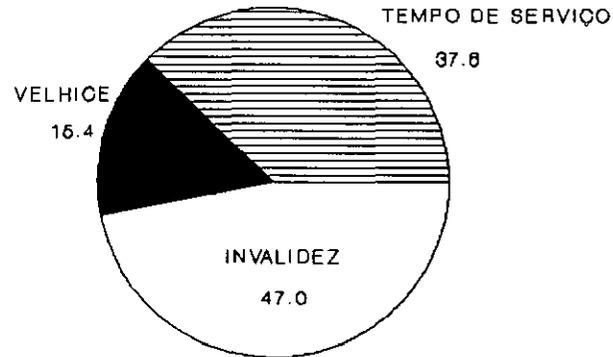


GRAFICO 5

PREVIDÊNCIA SOCIAL URBANA

Percentagem do valor das principais espécies de aposentadorias em relação ao valor total de aposentadorias em manutenção

DEZEMBRO 1981/85

TIPO DE BENEFICIO	1981	1982	1983	1984	1985
INVALIDEZ	28.7	29.9	28.8	27.2	28.0
VELHICE	61.6	61.4	61.6	60.9	60.0
TEMPO DE SERVIÇO (*)	9.7	9.7	9.6	11.9	12.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: COORDENADORIA DE INFORMATICA DA SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO INPS.

(*) INCLUI TODAS AS APOSENTADORIAS POR TEMPO DE SERVIÇO.

MEDIA 81/85

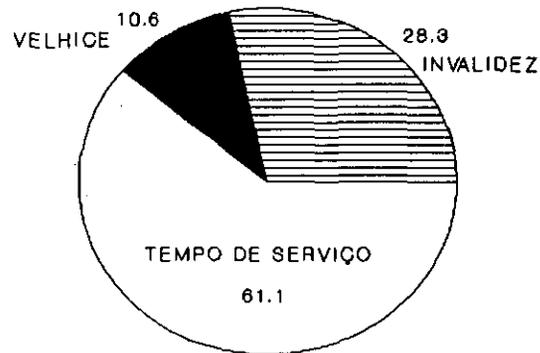


TABELA 13

APOSENTADORIA POR TEMPO DE SERVIÇO: NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS
SEGUNDO A IDADE DO SEGURADO NA DATA DE INÍCIO DO BENEFÍCIO */

FAIXA DE IDADE NA EPOCA DE INÍCIO DO BENEFÍCIO	QUANTIDADE DE BENEFICIÁRIOS	PARTICIPAÇÃO RELATIVA	
		Simple (%)	Acumulado(%)
Até 41 anos	1.260	0,13	0,13
De 41 a 45 anos	56.334	5,54	5,67
De 45 a 50 anos	262.520	26,30	31,97
De 50 a 55 anos	316.143	31,67	63,64
De 55 a 60 anos	217.804	21,82	85,46
De 60 a 65 anos	91.518	9,17	94,63
De 65 a 69 anos	13.987	1,40	96,03
De 69 a 75 anos	4.694	0,47	96,50
Mais de 75 anos	555	0,06	96,56
Ignorada	34.427	3,44	100,00
TOTAL	998.242	100,00	-

Fonte: DATAPREV (Elaborado pela Secretaria de Estudos
Especiais/MPAS)

*/ Posição em 31.12.85.

Em conclusão, a estrutura de financiamento e de gastos da Previdência Social, além de marcada pela regressividade, não caminha na direção do equilíbrio do sistema a médio e longo prazos, dada a tendência à elevação do número e do valor dos benefícios pagos, vis-à-vis as flutuações cíclicas que instabilizam a receita, na sua forma atual de incidência. Não é, portanto, utilizada a plenitude de um poderoso instrumento de financiamento da política social brasileira que carece, ademais, pela ótica dos usos, da seletividade e da progressividade que poderiam contribuir para atenuar as injustiças na distribuição dos salários, da renda e da riqueza no Brasil.

B. Fundos sociais de natureza patrimonial

Nas décadas de 60 e 70 foram criados fundos patrimoniais, sob a forma de contribuições sociais, de natureza contratual, justificados como mecanismos de proteção social ao trabalhador. Na verdade, o FGTS e o PIS/PASEP - principais modalidades de fundos sociais - representaram a possibilidade de ampliar a extração de recursos das empresas, por um sistema paralelo à tributação, gerando poupança compulsória para o financiamento habitacional (FGTS) ou para os programas de investimento (PIS/PASEP), orientados basicamente pelo BNDES. Como órgãos gestores destes fundos, foram designados o BNH, no caso do FGTS, e o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, no caso do PIS/PASEP.

O caráter social dos fundos se associava à idéia de um patrimônio para os trabalhadores e aos usos a ele relacionados.

O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), datado da década de 60, constitui uma reserva para indenização dos trabalhadores, por ocasião de sua demissão, em substituição à estabilidade no emprego, então revogada.

O sentido social do FGTS era, também, em termos da retórica vigente, justificado pelo uso dos recursos na construção de habitações para populações de baixa renda. Desde logo, cabe ressaltar a inconsistência lógica entre o FGTS como fundo dos trabalhadores e seu uso para uma política habitacional nos moldes anunciados. Como fundo de reserva, os recursos do FGTS, além de receber correção monetária, devem ter remuneração real, o que os torna inadequados para alocação a políticas sociais, tipicamente associadas a recursos fiscais, aplicados a fundo perdido.

Assim, estes recursos foram destinados a aplicações mais rentáveis, direcionadas para as faixas populacionais de renda mais alta. O PIS e o PASEP, por sua vez, foram instituídos na década de 70, com o objetivo declarado de assegurar aos trabalhadores participação na empresa. O critério de rateio para a atribuição das cotas individuais no montante arrecadado foi o do tempo de serviço, provavelmente associado à maior lealdade e identificação dos interesses do empregado com a empresa.

A avaliação dos resultados dos fundos sociais, do ponto de vista de sua efetividade como um mecanismo de proteção social, atesta a frustração desta função. Desde logo, é negado o direito de acesso aos benefícios à parcela da população economicamente ativa que não está integrada ao mercado formal. Além disso, o valor do patrimônio do trabalhador é função direta do nível salarial ou do tempo de serviço, de modo que a posição dos trabalhadores no mercado de trabalho define, em última instância, a parcela de cada trabalhador. As ocupações mais estáveis e melhor remuneradas favorecem a ampliação do patrimônio familiar.

Simetricamente, onde os salários são piores e a instabilidade no emprego dominante, este patrimônio não se amplia. Uma avaliação da distribuição dos recursos do FGTS revela que a maioria dos saques por demissão encontra-se na faixa de trabalhadores de até 1 salário-mínimo e com até 1 ano de tempo de serviço, o que demonstra a impossibilidade destes trabalhadores

formarem qualquer patrimônio. Esta impossibilidade diminui sua proteção, em caso de desemprego, além de inviabilizar a aquisição de casa própria. A conclusão mais importante a respeito do FGTS é que este fundo, ao facilitar a dispensa de empregados, acentuou a rotatividade no emprego, especialmente em momentos de crise, rompendo com o princípio básico de proteção social dos trabalhadores e eliminando a garantia do tempo de serviço, da mesma forma que a estabilidade no emprego.

Quanto ao PIS/PASEP, embora a distribuição do patrimônio guarde relação com o salário, "os parâmetros adotados para a formação do patrimônio produzem resultados regressivos. Para a grande maioria dos participantes dos programas, cuja renda é inferior a 5 salários-mínimos, o fundo deixa de ter a função de formar um patrimônio, para prover apenas uma pequena complementação de renda. E mesmo os demais trabalhadores, de salário mais alto, não chegam a acumular quantias significativas em suas contas 17/, após 16 anos de existência destes fundos.

Os argumentos acima desenvolvidos, de caráter geral, podem ser complementados por uma análise mais detalhada da evidência empírica, que comprova a regressividade do gasto financiado com fundos sociais, bem como seu pequeno impacto em termos da formação de patrimônio para trabalhadores de nível de renda mais baixo.

Tratando inicialmente o FGTS como fonte de recursos para o financiamento do BNH - substituído pela Caixa Econômica Federal-, verifica-se seu expressivo peso no total de recursos, ainda que se leve em consideração os saques a que têm direito os trabalhadores, notadamente por ocasião de sua demissão. Mesmo que nos momentos mais agudos de crise econômica o vulto destes saques chegue a representar 80% da arrecadação 18/, nos anos 85/86, com

17/ Cf. Beatriz Azeredo SILVA, Um estudo sobre as contribuições sociais, 1987.

18/ Ibid, Beatriz Azeredo SILVA, Um estudo sobre as contribuições sociais, op. cit., 1987

a recuperação da economia, observou-se expressiva recuperação na arrecadação líquida deste fundo.

Passando a observar a utilização destes e dos demais recursos do BNH, depreende-se que 50% de suas aplicações voltavam-se para a área de interesse social, definindo-se como tal as despesas associadas a famílias com renda equivalente a 10 salários-mínimos. Admitindo-se, pelas informações do PNAD que, em 1985, cerca de 64% dos trabalhadores recebiam rendimentos de até 3 salários-mínimos e sabendo-se que as aplicações do BNH nesta faixa não superavam os 10% dos recursos, conclui-se pelo pequeno alcance social da despesa na área de interesse social.

Adicionalmente, a ineficácia do FGTS, como mecanismo de proteção social dos trabalhadores, pode ser comprovada de várias maneiras. Desde logo, a criação do FGTS se associa à perda do direito da estabilidade no emprego. Embora não haja prova cabal da relação de causalidade, o FGTS, provavelmente, contribuiu para rotatividade no emprego, além de propiciar acordos entre patrões e empregados, que permitem o trade-off entre a perda do emprego e a utilização do Fundo para complementação de renda.

Quando se observa a distribuição dos saques do FGTS por demissão, por classe de salário e por tempo de serviço, conforme é demonstrado na Tabela 14, verifica-se que 73,8% do número de demissões (e saques) concentram-se na classe de salários até 1 SM e 59,6% das dispensas se associam aos trabalhadores com até 1 ano de serviço. O significado destes dados é bastante claro. Não há política redistributiva pela ótica da formação do patrimônio dos trabalhadores, tão mal direcionada quanto a política habitacional em favor dos salários mais elevados.

A avaliação do PIS/PASEP, tanto quanto a natureza de suas aplicações como quanto ao papel destes recursos, como parte de um sistema de proteção social aos trabalhadores, é relativamente mais complexa. Como todos os demais recursos fiscais e

TABELA 14

DISTRIBUIÇÃO QUANTITATIVA DOS SAQUES DO FGTS POR DEMISSÃO a/

(Em porcentagem)

a) Por classe de salário

ANO	ATE 1 SM	DE 1 A 5 SM	DE 5 A 15 SM	ACIMA DE 15 SM
1982	73,8	24,2	1,9	0,1
1983	68,1	29,0	2,7	0,2
1984	76,6	21,2	2,0	0,2

b) Por tempo de serviço

ANO	ATE 1 ANO	1 A 2 ANOS	2 A 5 ANOS	5 A 10 ANOS	ACIMA DE 10
1982 <u>b/</u>	70,9	11,3	12,7	4,0	1,1
1983	62,5	13,7	16,8	5,6	1,5
1984	59,8	15,1	17,3	6,3	1,6
1985 <u>c/</u>	59,6	14,8	17,8	6,3	1,5

Fonte: DFGTS/BNH, In Beatriz Azeredo SILVA, Um estudo sobre as contribuições sociais, 1987.

Notas:

a/ Saques por demissão sem justa causa do empregador.

b/ Refere-se apenas ao 4º trimestre.

c/ Refere-se aos 1º e 2º trimestres.

parafiscais, o comportamento da receita é extremamente sensível ao ciclo econômico, apresentando queda acentuada ou estancamento entre 1979/85, conforme a Tabela 15. Esta situação ratifica as dificuldades em implementar um instrumento efetivo de financiamento voltado para a política de proteção social, baseado na folha de salários ou no resultado operacional das empresas.

Feita esta ressalva, é preciso destacar, também, que, nos períodos de descenso cíclico, amplia-se a relação entre saques pagos e arrecadação, comprometendo, a médio e longo prazos, a própria evolução do patrimônio. Este, entretanto, depende também do retorno do investimento e da correção monetária 19/, o que traz à baila a questão das aplicações realizadas com este fundo.

Do ponto de vista econômico-financeiro, nenhum reparo pode ser feito à atuação do BNDES, que valoriza adequadamente os recursos, tornando possível o retorno ao investimento segundo a taxa determinada. Para tal, os recursos do PIS/PASEP, que ainda em 1986 representavam 35% dos investimentos realizados pelo Sistema BNDES e 28% de seus recursos de origem interna, são destinados a aplicações rentáveis, principalmente nas áreas de insumos básicos e de equipamentos básicos, contribuindo apenas de forma indireta para a melhoria das condições sociais da população.

No que diz respeito à formação do patrimônio dos trabalhadores e à natureza redistributiva do fundo, a regressividade do PIS/PASEP está mais nos critérios de rateio, associados ao tempo de serviço e ao salário efetivo, do que propriamente em sua distribuição por faixa salarial. Isto porque, a partir de 1975, para trabalhadores de até 5 salários-mínimos, ficou estabelecido um desembolso anual equivalente a 1 salário-mínimo, que passou a ser denominado de abono salarial ou 14º salário.

19/ Beatriz Azeredo SILVA, Um estudo sobre as contribuições sociais, 1987.

TABELA 15

PIS/PASEP: EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO - 1976/86

(Em Cz\$ mil de 1986 */)

EXERCÍCIO	PIS/PASEP		PIS		PASEP	
	Cz\$	%	Cz\$	%	Cz\$	%
1976/77	25.083.089	-	16.358.750	-	8.724.339	-
1977/78	26.819.055	6,9	17.478.873	6,8	9.340.182	7,1
1978/79	28.256.512	5,4	17.767.409	1,7	10.489.103	12,3
1979/80	25.488.986	-9,8	16.113.883	-9,3	9.375.103	-10,6
1980/81	24.315.546	-4,6	15.557.428	-3,5	8.758.118	-6,6
1981/82	24.357.414	0,2	15.028.687	-3,4	9.328.727	6,5
1982/83	25.001.271	2,6	15.615.776	3,9	9.385.495	0,6
1983/84	20.058.115	-19,8	11.923.397	-23,6	8.134.718	-13,3
1984/85	19.540.131	-2,6	11.976.869	0,4	7.563.262	-7,0
1985/86	22.359.088	14,4	13.575.923	13,4	8.783.165	16,1

Fonte: Conselho Diretor do PIS/PASEP.

*/ O exercício financeiro do fundo corresponde ao período de junho a julho do ano seguinte. Foi utilizado o IGP-DI defasado em 6 meses. In: Beatriz Azeredo SILVA, Um estudo sobre as contribuições sociais, 1987.

A Tabela 16, que apresenta a distribuição do patrimônio do PASEP, confirma, aparentemente, sua regressividade, demonstrando que só os trabalhadores de classes salariais mais elevadas (e tempo de serviço) formam patrimônio. Esta afirmação deve ser atenuada, posto que, em contrapartida, os trabalhadores de até 5 salários-mínimos dispõem de mais de 1 salário-mínimo anual, o que eleva a progressividade do abono, expressivo para os trabalhadores de rendimentos mais baixos. Dado que os trabalhadores de salários mais elevados acumularam no máximo cerca de 14 salários-mínimos para programas de 13 e 14 anos de duração, isto equivale a dizer que não houve qualquer capitalização destes recursos para o trabalhador e que sua distribuição foi progressiva. Este aspecto não absolve o fundo de sua incapacidade de valorizar adequadamente o patrimônio dos trabalhadores, nem de direcionar seus recursos para aplicações não diretamente associadas a benefícios para a classe trabalhadora.

TABELA 16

DISTRIBUIÇÃO DO PATRIMONIO DO PASEP POR
CLASSE DE SALARIO-MINIMO */

CLASSES E SALARIO- -MINIMO	PARTICIPANTES		SALARIO		PATRIMONIO
	QUANTIDADE	% S/TOTAL	Cz\$ MILHOES	% S/TOTAL	MEDIO
0 - 1	1.281.902	25,2	579,9	4,2	452,36
1 - 2	1.152.892	22,7	1.343,1	9,6	1.164,96
2 - 3	639.459	12,6	1.272,4	9,1	1.989,81
3 - 4	423.473	8,3	1.180,3	8,5	2.787,09
4 - 5	315.047	6,2	1.131,6	8,1	3.591,71
5 - 10	1.035.301	20,3	6.077,7	43,5	5.870,51
10 - 15	209.832	4,1	1.947,8	14,0	9.282,86
Acima de 15	30.232	0,6	425,8	3,0	14.084,42

Fonte: DEFIP/Banco do Brasil.

*/ Em abril de 1986. Beatriz Azeredo SILVA & Fernando REZENDE, "Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil", Revista de Economia Política, 5(2):16-38, jun.1985.

IV. A EVOLUÇÃO RECENTE DO GASTO SOCIAL

A análise do financiamento das políticas sociais no Brasil não estaria completa sem o conhecimento sobre a destinação dos recursos. Embora as informações apresentadas em seguida não cubram o universo das fontes de recursos analisadas, é possível ao menos avaliar o comportamento dos gastos sociais na esfera federal de governo no período recente.

O dispêndio social comandado com recursos federais, por sua vez, é financiado: a) com recursos do Tesouro, vinculado ou ordinário, que incluem, atualmente, grande parte do FINSOCIAL; b) com uma parcela decrescente do FINSOCIAL, aplicada através do BNDES; c) com recursos do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), composto basicamente de receita de contribuições e alocado através do Ministério da Previdência e Assistência Social e d) finalmente, com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), em sua maior parte aplicado também a fundo perdido.

Deve-se observar que, embora se aplique ao conjunto destas fontes repasses a fundo perdido, os recursos do FINSOCIAL, como os do FAS, dão origem a transferências negociadas na esfera central de governo e, também, a entidades federais, estaduais e privadas, a partir de pleitos encaminhados à SEPLAN.

Assim, desde logo, não é possível estabelecer uma continuidade nos fluxos de dispêndio por área de aplicação, o que dificulta particularmente a permanência dos programas e projetos essenciais na área social. Da mesma forma, os recursos ordinários do Tesouro apresentam oscilações ao longo da década de 80, além de ser decrescente, em seu conjunto, o percentual aplicado na área social. Este diminui de 27,1% para 23,1% do total das

aplicações do Tesouro entre 1980 e 1986, após ter alcançado o expressivo percentual de 33,1% em 1985 (veja-se Tabela 17).

A mesma irregularidade e insegurança no fluxo de recursos afeta os dispêndios associados ao FINSOCIAL, hoje ameaçado de extinção ou de passagem ao orçamento da Seguridade Social. Desde 1985, com a criação do Programa de Prioridades Sociais do Governo, o FINSOCIAL passou a ser decisivo no financiamento dos programas de alimentação popular, onde o aporte de recursos ordinários do Tesouro é inferior, em 1986, a 1% dos recursos totais. Responde também, o FINSOCIAL, por quase 50% do atendimento a necessidades sociais básicas e pela quase totalidade dos projetos com reorganização e reforma agrária e do Projeto Nordeste (Tabela 18). Causa preocupação, portanto, que tais recursos estejam com sua destinação sob disputa, sem que se examinem concomitantemente os programas por ele financiados quanto a seu mérito.

Ainda quanto ao FINSOCIAL, a tendência observada nos anos recentes foi de sua crescente associação ao orçamento federal e seu tratamento na esfera tributária de recursos. Neste sentido, as aplicações alocadas através do BNDES, inicialmente gestor deste fundo, foram reduzidas drasticamente, limitando-se, em 1985 e particularmente em 1986, a financiar projetos-piloto na área social, não menos meritórios, mas certamente pouco expressivos em termos de recursos, no conjunto do gasto social brasileiro (Tabela 19).

A grande expansão do gasto social no último biênio se deu na área dos programas de alimentação e nutrição.

De fato, em 1980, os recursos federais aplicados nestes programas quintuplicaram, como se demonstra na Tabela 20. Somente no biênio 1985/86, a despesa total triplicou os quantitativos observados no ano de 1984. O mesmo não pode ser dito dos

TABELA 17

CONSOLIDACAO DOS GASTOS FEDERAIS (RECURSOS DO TESOURO) POR AREA SOCIAL - 1980/86

(Em Cr\$ constantes de 1986)

AREAS PROGRAMATICAS	1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Saude	7.485.736.664	2,4	7.811.026.292	2,8	8.833.789.515	2,7	6.881.603.684	3,2	12.876.479.900	2,3	9.961.852.994	3,2	12.876.479.900	2,3
Alimentacao e nutricao	1.075.708.266	0,3	1.322.651.322	0,5	932.736.028	0,3	364.459.572	0,1	1.351.100.907	0,5	5.185.718.682	1,6	7.697.451.600	1,4
Saneamento e protecao do meio ambiente	1.691.461.286	0,5	1.682.211.566	0,6	1.748.919.282	0,6	1.020.539.971	0,4	996.807.629	0,4	988.302.037	0,3	1.694.209.900	0,3
Educacao e cultura	30.957.932.322	9,8	32.337.576.057	11,4	36.210.956.751	12,2	28.089.857.812	10,0	27.036.139.547	10,1	38.227.025.494	12,1	51.852.934.600	9,5
Habitacao e urbanismo	950.512.774	0,3	1.176.662.453	0,4	1.140.851.964	0,4	720.391.510	0,2	1.389.417.701	0,5	1.137.465.463	0,4	5.317.372.600	1,0
Trabalho	1.136.353.651	0,4	1.060.883.202	0,4	1.172.710.050	0,4	1.039.528.169	0,4	893.080.375	0,3	1.373.546.159	0,4	2.338.137.300	0,4
Assistencia e previdencia	2.055.018.713	13,4	47.563.218.753	16,8	41.255.641.917	13,9	39.822.966.132	14,2	34.639.329.920	13,0	47.798.309.907	15,1	44.709.307.600	8,2
SUBTOTAL	5.252.723.476	27,1	92.954.229.645	32,8	91.295.605.507	30,7	78.696.330.549	28,0	73.196.479.763	27,4	104.672.220.735	33,1	126.485.893.500	23,1
Outras areas	9.347.671.160	72,9	190.735.347.465	67,2	205.984.418.340	69,3	202.048.685.129	72,0	195.587.533.679	72,6	211.297.429.562	66,9	421.622.817.700	76,9
TOTAL DOS GASTOS DO TESOURO	314.600.391.636	100,0	283.689.578.111	100,0	297.280.023.848	100,0	280.745.015.678	100,0	266.784.013.442	100,0	315.969.650.297	100,0	548.108.711.200	100,0

Fonte: Coordenadoria de Saude e Previdencia Social, CSP/IPLAN/IPEA, 1987 (elaborado por: Lucia Pontes de Miranda Baptista, Sergio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianna. Deflator: IGP (Índice Geral de Preços), DI (Disponibilidade Interna), FGV (Fundacao Getulio Vargas).

TABELA 18

DEMONSTRATIVO DE USOS E FONTES - 1986

USOS POR AREAS-PROGRAMA	ORGÃOS	FONTES			
		RECURSOS			
		TOTAIS	T.ORDINARIO	FINSOCIAL	OUTROS
1. ALIMENTAÇÃO POPULAR		8.682.4	70.0	8.613.4	0,0
1.1 - Alimentação popular (PAP)	MA	350.0	-	350.0	-
1.2 - Suplementação Alimentar (PSA)	MS	2.656.1	-	2.656.1	-
1.3 - Alimentação escolar (PNAE)	MEC	5.020.0	-	5.020.0	-
1.4 - Leite para crianças carentes (PNL)	SEAC	656.3	70.0	586.3	-
2. ATENDIMENTO AS NECESSIDADES SOCIAIS BASICAS		16.389.3	3.314.0	7.693.8	5.381.5
2.1 - Saúde	MS	7.295.3	2.124.5	3.950.6	1.220.2
2.2 - Educação básica	MEC	2.953.9	691.5	732.0	1.530.4
2.3 - Habitação e melhoria urbana	MDU	3.372.0	156.4	1.295.2	1.920.4
2.4 - Saneamento básico	MS/MDU	1.283.9	367.4	1.006.0	10.5
2.5 - Justiça	MF	774.2	74.2	-	700.0
2.6 - Assistência social	MPAS	710.0	-	710.0	-
3. REORGANIZAÇÃO E REFORMA AGRARIA		1.405.7	148.9	1.226.4	30.4
3.1 - Assent. trabalhadores rurais, colonização e regulamentação fundiária	MIRAD	1.405.7	148.9	1.226.4	30.4
4. PROJETO NORDESTE		3.771.6	-	2.803.5	968.1
4.1 - Programa regional de apoio ao pequeno produtor rural	MINTER	3.617.6	-	2.649.5	968.1
4.2 - Ações de Ensino ME Rural	MEC	42.0	-	42.0	-
4.3 - Ações de saúde ME Rural	MS	28.0	-	28.0	-
4.4 - Ações de saneamento áreas rurais	MINTER	84.0	-	84.0	-
5. IRRIGAÇÃO	MIR	1.617.9	422.1	-	1.195.8
6. TRANSPORTE URBANO DE MASSA	MT	6.718.4	945.2	-	5.783.2
TOTAL GERAL		38.595.3	4.900.2	20.336.1	13.359.0

Fonte: Consolidação de informações, IPEA.

TABELA 19

**FINSOCIAL: RECURSOS DO OGU/SEPLAN ALOCADOS ATRAVES
DO BNDES POR AREA SOCIAL - 1982/86**

(Em Cz\$ milhares de 1986)

AREA SOCIAL	ANOS				
	1982	1983	1984	1985	1986
Alimentação	1.692.392	4.801.033	2.670.427	898.542	-
Saúde	4.987.086	2.351.317	3.654.974	966.375	-
Educação	3.256.085	1.112.404	556.963	17.443	-
Habitação	1.286.990	1.253.982	593.253	82.368	163.000
Apoio ao peque- no agricultor	933.068	5.650.505	3.322.058	1.829.790	423.100
Outras	-	-	81.257	215.127	217.300
TOTAL	12.155.621	15.169.140	10.878.931	4.009.645	803.400

Fonte: IPEA - Consolidação de Informações.

Deflador: Índice Geral de Preços (IGP), Disponibilidade Interna (DI), Fundação Getúlio Vargas (FGV). CSP, 1987.

TABELA 20

DESPESAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO SEGUNDO PROJETOS E ATIVIDADES - 1978/86

(Em Cr\$ constantes de 1986)

ESPECIFICAÇÕES	ANOS									
	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	1.654.938.248	1.763.741.143	1.915.333.272	2.001.490.811	2.515.474.593	2.794.483.014	3.026.189.578	5.550.779.159	9.122.122.000	
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	482.826.042	764.415.829	686.809.593	889.570.31	1.296.412.633	1.199.679.550	1.514.782.668	2.958.564.759	5.016.728.000	
Programa Nacional de Suplementação Alimentar (PSA)	673.911.119	502.030.902	759.735.193	601.936.437	811.867.912	1.074.760.36	1.163.909.721	2.227.153.923	2.382.080.000	
Programa Aquisição Alimentos Básicos Áreas Baixa Renda (PROCAB)	320.460.036	196.683.173	135.180.366	71.394.062	52.135.965	25.799.977	10.610.705	7.437.382	27.570.000.000	
Programa Alimentos Básicos Áreas de Baixa Renda (PRGAB)	-	-	-	44.083.999	55.674.673	205.905.072	182.576.815	200.616.814	180.329.000	
Combate Carencias Nutricionais Especificas	6.509.678	2.641.362	229.270	810.849	366.342	3.434.268	3.843.686	4.997.921	18.653.000	
Combate ao Bocio Endemico	a/	a/	a/	a/	a/	11.196.140	28.686.106	37.458.775b/	34.461.000	
Incentivo Aleitamento Materno	-	-	-	-	-	298.453	377.165	67.733	d/	
Programa Complementação Alimentar (PCA)	155.986.779	212.008.353	231.301.975	231.301.975	211.483.731	158.898.587	121.482.711	112.282.665	456.001.800	
Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes	-	-	-	-	-	-	-	-	656.300.000	
Programa de Alimentação Popular (PAP)	-	-	-	-	-	-	-	1.199.187c/	350.000.000	
Manutenção de Restaurantes para Educandos	15.324.595	85.961.525	96.922.893	162.393.174	87.533.338	114.510.599	-	-	-	

Fontes: Balancos Gerais da União, 1978 a 1986 (despesa realizada); Relatórios do INAE e FAE, de 1978 a 1986; Balancos do INAM, de 1978 a 1986; e Balancos do SINPAS, de 1986.

Notas:

a/ Recursos a conta de pesquisa, sem destaque de valor.

b/ Recursos a conta de carencias nutricionais específicas.

c/ Inclui Cr\$ 260 bilhões, ainda não liberados pelo BNDES.

d/ Dados não disponíveis.

Deflatores: IGP (Índice Geral de Preços), DI (Disponibilidade Interna), FGV (Fundação Getúlio Vargas).

programas de saúde, assistência e previdência e, sobretudo, dos gastos com habitação financiados com recursos do BNH.

No primeiro caso, ou seja, em relação aos gastos do SINPAS, ainda em 1986, não se havia recuperado os níveis de dispêndio observados no triênio 1981/83. Ainda que parte desta retração possa ser associada à maior eficiência administrativa e eliminação de fraudes, muito frequentes no período anterior, a evolução real dos quantitativos de despesa deve ser avaliada com reserva, podendo-se, inclusive, supor ter havido uma diminuição efetiva do dispêndio nestes programas, como sugere a Tabela 21.

Mas é particularmente nos gastos em habitação e secundariamente nas aplicações em saneamento básico que a área social sofre suas maiores perdas na década de 80. Em 1986, os gastos do BNH equivaliam à terça parte dos valores observados em 1979 (Tabela 22). Apesar de sua maior participação recente da área de saneamento básico, há queda absoluta das aplicações neste subsetor, confirmando a crise profunda dos programas de habitação.

Diminuem também, nos anos 80, as aplicações financiadas com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), principalmente nas que se associam a gastos a fundo perdido, mais adequados à política social. O próprio crescimento localizado das aplicações relativas a financiamento não reverte a tendência à queda verificada no total das aplicações, conforme demonstra a Tabela 23.

Todas estas observações parciais da área do gasto social conduzem à consolidação do gasto federal, realizada na Tabela 24, que reúne as principais fontes e aplicações do Governo Federal, associadas às diferentes áreas sociais. Verifica-se, facilmente, que, embora os totais tenham apresentado elevação, no biênio 1985/86 relativamente a 1984 - que, por todas as indicações, constituiu-se no pior período da série -, esta recuperação não

TABELA 21

FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (FAS)
 APLICAÇÕES A FUNDO PERDIDO E FINANCIAMENTO, CONTRATADOS POR ÁREA - 1979/86 ^{a/}

(Em Cr\$ milhares con

ÁREAS	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
EDUCAÇÃO E CULTURA	<u>2.693.502,0</u>	<u>3.077.027,1</u>	<u>2.920.086,9</u>	<u>2.909.388,9</u>	<u>2.386.199,3</u>	<u>880.457,4</u>	<u>810.710,</u>
Fundo Perdido	502.598,3	343.429,8	130.000,0	218.936,3	111.101,3	28.274,2	9.336,
Crédito Educativo	1.915.938,0	1.761.682,1	1.685.636,5	1.320.496,8	862.977,4	487.435,3	243.747,
Financiamento	274.965,7	971.915,2	904.250,4	1.369.955,8	1.412.120,5	364.747,9	557.626,
SARDE	<u>971.281,5</u>	<u>916.605,1</u>	<u>1.188.066,3</u>	<u>1.097.352,0</u>	<u>556.775,7</u>	<u>845.771,8</u>	<u>319.109,</u>
Fundo Perdido	133.335,9	96.145,5	267.485,7	206.099,8	52.118,6	31.950,5	29.020,
Financiamento ^{b/}	837.945,5	820.459,6	920.590,6	889.252,2	504.657,1	813.821,4	290.099,
ASSISTÊNCIA E PREVIDEN- CIA ^{c/}	<u>322.136,6</u>	<u>83.731,1</u>	<u>45.228,9</u>	<u>32.136,1</u>	<u>37.834,4</u>	<u>18.846,0</u>	<u>13.788,</u>
Fundo Perdido	122.136,6	83.731,1	45.288,9	32.136,1	37.834,4	18.846,0	13.788,
Financiamento	...	...	...	...	...	...	...
TRABALHO	<u>30.375,7</u>	<u>45.959,7</u>	<u>226.320,5</u>	<u>206.722,8</u>	<u>277.276,7</u>	<u>81.184,1</u>	<u>18.656,</u>
Fundo Perdido	15.848,2	10.565,4	104.825,3	42.470,7	109.344,2	47.947,8	1.347,
Financiamento	14.527,5	35.394,2	121.495,2	164.252,1	167.932,5	33.236,4	17.309,
SUBTOTAL	<u>3.817.295,6</u>	<u>4.123.323,0</u>	<u>4.379.702,5</u>	<u>4.245.599,8</u>	<u>3.258.086,0</u>	<u>1.826.259,3</u>	<u>1.162.265,</u>
OUTROS	<u>1.109,4</u>	<u>70.867,7</u>	<u>134.176,9</u>	<u>564.480,2</u>	<u>758.396,3</u>	<u>926.761,7</u>	<u>640.458,</u>
Fundo Perdido	-	54.570,5	92.093,3	53.442,3	123.800,4	95.222,6	148.867,
Financiamento	1.109,4	16.297,2	42.093,6	511.038,0	634.595,9	901.539,1	491.770,
TOTAL	3.818.405,0	4.194.190,7	4.513.879,4	4.810.090,1	4.016.482,4	2.823.021,1	1.802.723,

Fonte: CDS/IPEA/SEPLAN

Notas:

^{a/} Não inclui repasses diretos do FAS para os Ministérios setoriais. Inclui transferências via CDS para os Ministérios setori^{b/} Inclui assistência social.^{c/} Somente gastos com assistência.^{d/} Dados preliminares.

Obs.: De 1982 a 1984 os dados de financiamentos contratados foram estimados com base no valor da ORTN de dezembro de cada ano. Deflador: IGP (Índice Geral de Preços), BI (Disponibilidade Interna), FGV (Fundação Getúlio Vargas).

Elaborado por: Lúcia Pontes de Miranda Baptista, Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Viana (Coordenador), IPEA/DPLAN, C

TABELA 22
SINPAS: GASTO TOTAL DÓPFAS POR SUBPROGRAMAS TÍPICOS DAS ÁREAS
DE SAÚDE, ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA - 1979/86

(Em Cr\$ constantes de 1986)

FUNÇÃO	PROGR.	SUBPROGR.	CÓDIGO	ÁREAS	ANOS								
					1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
				TOTAL DO SINPAS	175.895.715.151	180.355.724.501	187.153.689.977	170.735.093.845	170.735.093.845	157.271.164.715	164.276.385.527	184.814.918.000	
15	75			SAÚDE b/	48.074.382.078	49.070.615.370	44.898.463.666	45.959.555.490	35.664.373.377	38.428.739.629	41.947.721.106	44.144.082.000	
		428		Assist.medica/sanit.	43.710.753.037	46.078.235.719	42.418.703.265	43.539.403.227 a/	33.817.073.308 a/	36.758.678.593 a/	39.684.289.248 a/	41.350.778.000	
				Outros gastos com saude c/	4.363.629.041	2.992.379.652	2.479.755.401	2.420.152.263	1.847.300.069	1.671.061.036	2.263.511.858	2.793.384.000	
15	75	427		ALIMENTAÇÃO/NUTRIÇÃO	212.008.881	236.455.957	251.301.975	211.483.731	158.898.587	121.482.711	112.282.665	456.001.000	
				ASSIST./PREVIDÊNCIA	126.500.078.090	130.167.160.747	141.052.367.973	152.425.524.606	134.031.271.299	118.052.565.517	121.570.464.750	139.221.228.000	
		81		ASSIST.(SUBTOTAL)	2.559.982.700	3.001.518.761	3.004.599.693	2.795.231.921	2.070.208.988	1.588.347.593	1.756.145.165	2.826.752.000	
		483		Assistência ao menor	1.433.701.439	1.804.679.792	1.925.293.556	1.760.533.916	1.258.413.171	905.183.860	882.473.234	1.749.119.000	
		485		Assist. a velhice	168.448.492	93.726.846	160.929.117	165.493.915	140.767.420	101.728.655	109.782.542	93.400.000	
		486		Assist.soc.al geral	1.017.922.769	1.103.112.123	918.377.020	869.204.089	671.028.398	581.435.078	763.889.387	984.233.000	
				OUTROS GASTOS COM ASSISTÊNCIA d/	370.981.864	291.601.236	393.613.624	415.352.985	360.689.844	297.352.188	321.789.113	629.412.000	
		52		PREVID.(SUBTOTAL)	115.937.055.276	120.183.639.215	126.272.942.410	142.456.711.133	126.759.011.270	111.480.984.404	114.613.259.028	130.752.121.000	
		492		Provid. social geral	98.894.234.920	101.297.127.279	108.064.984.218	119.435.017.346	106.020.152.934	94.930.030.469	95.743.298.424	109.180.635.000	
		493		Provid. social rural	14.855.447.090	15.282.530.428	16.230.715.479	18.339.317.026	16.649.954.481	14.252.535.626	15.617.278.787	17.600.705.000	
		495		Provid.social,ineti-vos/pensionistas e/	2.187.373.266	3.683.981.508	3.957.242.712	4.682.376.760	4.088.903.855	2.298.278.309	3.252.681.818	3.970.780.000	
				OUTROS GASTOS COM PREVIDÊNCIA	7.632.068.251	6.690.481.536	11.381.212.246	6.758.228.568	4.821.361.126	4.685.971.332	4.879.271.446	5.012.943.000	
				PROG.FORM.PATRIMONIO									
				SERV. PUB.(PASEP) f/	1.109.266.101	881.492.426	971.556.363	1.078.753.661	880.550.652	667.376.858	645.917.006	993.607.000	

Fonte: INAMPS em dados (1979/85); MPAS. Secretaria de Controle Interno. Execução orçamentária do SINPAS (1980/83); MPAS - Secretaria de Planejamento e Orçamento (Demonstrativo da execução orçamentária por instituições do SINPAS - 1984/86).

Notas: a/ Inclui gastos do IAPAS com a construção de unidades de assistência médica; b/ Não inclui gastos do INAMPS com previd. e PASEP incluídos nos programas 82 e 84, respect.; c/ Inclui gastos do INAMPS com administração, ciência e tecnologia; d/ Gastos com administração (LBA e FUNABEN); e/ Inclui gastos do INAMPS; f/ Gastos com administração (IAPAS e INPS).

Deflatores: IGP (Índice Geral de Preços), DI (Disponibilidade Interna) e FGV (Fundação Getúlio Vargas).

Elaborado por: Lucia Pontes de Miranda Baptista, Sérgio Francisco Piolo e Solon Nagalhaes Vianna (Coordenador), IPEA/IPLAN, CSP, 1987.

TABELA 23

EVOLUCAO DAS APLICACOES SEGUNDO AREAS-PROGRAMAS - 1979/86

(Em Cz\$ constantes de 1986)

AREAS PROGRAMATICAS	1979		1980		1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Habitacoes e operacoes complementares	28.608.348.156	64,8	30.887.612.503	68,1	25.873.870.136	65,3	26.321.708.346	69,1	20.521.510.651	69,1	11.715.103.624	69,3	9.651.638.400	47,8	6.181.621.000	42,3
Infra-estrutura (desenvolv. urbano)	5.276.230.605	11,9	4.248.257.529	9,4	1.704.506.445	4,3	1.862.892.350	4,7	1.154.101.341	3,9	575.218.199	3,4	903.629.800	4,5	781.534.000	5,3
Saneamento basico	7.558.553.632	17,1	11.768.346.252	29,6	10.757.040.216	27,4	7.873.966.802	26,5	7.873.966.802	26,5	4.496.616.817	26,6	9.535.353.600	47,2	7.638.459.000	52,3
Operacoes de apoio tecn., financ. e outras	2.736.423.572	6,2	1.267.512.544	2,8	474.871.481	1,2	327.380.848	0,8	127.602.578	0,4	115.641.617	0,7	101.749.200	0,5	8.402.000	0,1
Nao especificados	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0
TOTAL	44.170.560.365	100,0	45.363.106.246	100,0	39.269.021.760	100,0	16.902.580.255	100,0	29.677.181.372	100,0	29.677.181.372	100,0	16.902.580.255	100,0	14.610.016.000	100,0

Fonte: BNH.

Obs.: Os valores das aplicacoes de 1979 a 1984 foram obtidos atraves da multiplicacao das UPCs do ano pelo valor medio da UPC.

Deflator: IGP (Indice Geral de Precos), DI (Disponibilidade Interna) e FGV (Fundacao Getulio Vargas).

Elaborado por: Lucia Pontes de Miranda Baptista, Sergio Francisco Piola, Solon Magalhães Vianna (Coordenador), IPEA/IPLAN, 1987.

TABELA 24

GASTO FEDERAL CONSOLIDADO (RECURSOS DO TESOURO, FPAS, FINSOCIAL, BNH,
FAS E OUTRAS FONTES) NAS DIFERENTES AREAS SOCIAIS - 1980/86

(Em Cz\$ constantes de 1986)

FONTES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
TOTAL GERAL	<u>307.476.986.604</u>	<u>312.472.744.976</u>	<u>331.635.937.602</u>	<u>279.392.479.358</u>	<u>241.813.105.906</u>	<u>283.284.329.356</u>	<u>319.166.500.500</u>
ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO	<u>1.915.333.272</u>	<u>2.001.490.811</u>	<u>2.515.474.593</u>	<u>2.794.483.014</u>	<u>3.026.189.576</u>	<u>5.550.779.159</u>	<u>8.223.452.600</u>
TESOURO	1.075.708.266	1.322.651.322	2.183.936.960	2.635.584.427	2.904.706.867	5.438.496.494	7.167.451.600
Ordinário e vinculado a/	1.075.708.266	1.322.651.322	932.736.028	364.459.572	1.351.100.907	5.185.718.682	7.167.451.600
FINSOCIAL b/	-	-	1.251.200.932	2.271.124.854	1.553.605.960	252.777.812	70.000.000
PHAE	236.455.957	231.301.975	211.483.731	158.898.587	121.482.711	112.282.665	456.001.600
OUTRAS d/	603.169.045	447.537.514	120.053.902	-	-	-	-
SABDE	<u>57.684.458.627</u>	<u>54.194.574.336</u>	<u>56.311.645.975</u>	<u>44.827.661.864</u>	<u>47.197.391.157</u>	<u>53.594.848.522</u>	<u>57.494.701.900</u>
TESOURO (TOTAL)	7.485.736.464	7.811.026.292	8.833.789.515	8.532.757.623	7.886.599.172	11.328.017.699	13.035.228.900
Ordinário e vinculado a/	7.485.736.464	7.811.026.292	8.833.789.515	7.638.587.383	6.881.603.684	9.961.852.994	12.676.479.900
FINSOCIAL b/	-	-	-	894.170.239	1.004.995.488	1.336.164.705	158.749.000
FPAS	49.070.615.370	44.898.463.666	45.959.555.490	35.664.373.377	38.429.739.629	41.947.721.106	44.144.082.000
FPAS g/	916.605.094	1.188.066.295	1.097.352.024	556.775.699	845.771.801	319.109.717	315.391.000
OUTRAS	211.501.699	297.017.083	420.948.947	73.755.165	35.280.555	...	...
SANEAMENTO E PROTEÇÃO AO							
MEIO AMBIENTE	<u>10.651.184.955</u>	<u>13.450.557.818</u>	<u>12.505.959.498</u>	<u>8.894.506.773</u>	<u>5.493.424.446</u>	<u>10.523.655.637</u>	<u>9.332.668.906</u>
TESOURO	1.691.461.286	1.682.211.566	1.748.919.282	1.020.539.971	996.807.629	988.302.037	1.694.209.900
Ordinário e vinculado a/	1.691.461.286	1.682.211.566	1.748.919.282	1.020.539.971	996.807.629	988.302.037	1.694.209.900
FINSOCIAL b/	-	-	-	-	-	-	-
BNH	8.959.723.669	11.768.346.252	10.757.040.216	7.873.966.802	4.496.616.817	9.535.353.600	7.638.459.000
FAS	...	...	...	...	...	...	...
EDUCAÇÃO E CULTURA	<u>33.934.959.406</u>	<u>35.257.662.924</u>	<u>39.120.345.650</u>	<u>30.653.889.961</u>	<u>28.317.050.443</u>	<u>39.289.187.331</u>	<u>52.820.436.000</u>
TESOURO	30.857.932.322	32.337.576.057	36.210.956.751	28.267.690.696	27.436.593.076	34.478.476.838	51.942.139.600
Ordinário e vinculado a/	30.857.932.322	32.337.576.057	36.210.956.751	28.089.857.812	27.036.139.547	38.227.025.494	51.942.934.800
FINSOCIAL b/	-	-	-	177.832.885	400.453.529	251.451.344	19.205.000

TABELA 24

GASTO FEDERAL CONSOLIDADO (RECURSOS DO TESOUREO, FPAS, FINSOCIAL, BNH,
FAS E OUTRAS FONTES) NAS DIFERENTES AREAS SOCIAIS - 1980/86 (Continuação)

(Em C\$ constantes de 1986)

FONTES	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
FAS	1.315.344.951	1.034.250.377	1.588.892.114	1.523.221.834	393.022.091	566.963.501	461.279.000
CREDITO EDUCATIVO (FAS)	1.761.682.133	1.885.836.490	1.320.496.785	862.977.431	487.435.276	243.746.992	397.018.000
HABITACAO E URBANISMO	<u>37.353.895.351</u>	<u>29.229.910.515</u>	<u>30.746.775.007</u>	<u>23.785.176.153</u>	<u>14.000.026.348</u>	<u>13.930.973.803</u>	<u>12.288.929.600</u>
TESOUREO	950.512.774	1.176.662.453	2.234.793.464	1.981.958.320	1.594.064.901	3.273.956.403	5.317.372.600
Ordinário e vinculado a/	950.512.774	1.176.662.453	1.140.851.964	720.391.510	1.398.417.791	1.137.465.463	5.317.372.600
FINSOCIAL b/	-	-	1.093.941.500	1.261.566.810	195.647.200	2.136.490.940	-
BNH	36.403.382.577	28.053.248.062	28.511.981.544	21.803.215.834	12.405.963.447	10.657.017.400	6.971.557.000
TRABALHO	<u>1.182.313.332</u>	<u>1.287.203.711</u>	<u>1.379.432.819</u>	<u>1.316.804.879</u>	<u>974.264.496</u>	<u>1.513.332.601</u>	<u>2.367.115.300</u>
TESOUREO	1.136.353.651	1.060.883.202	1.172.710.050	1.039.528.169	893.080.375	1.494.676.159	2.338.137.300
Ordinário vinculado a/	1.136.353.651	1.060.883.202	1.172.710.050	1.039.528.169	893.080.375	1.373.564.159	2.338.137.300
FINSOCIAL b/	-	-	-	-	-	121.130.000	-
FAS	45.959.681	226.320.508	206.722.769	277.276.710	81.184.121	18.565.443	43.978.000
ASSISTENCIA E PREVIDENCIA	<u>164.754.841.661</u>	<u>177.051.344.861</u>	<u>189.056.306.059</u>	<u>167.119.958.714</u>	<u>142.804.757.439</u>	<u>158.881.552.306</u>	<u>176.619.195.600</u>
TESOUREO	42.055.018.713	47.563.218.753	41.255.641.917	40.030.732.786	34.852.190.918	47.902.481.707	44.721.407.600
Ordinário e vinculado a/	42.055.018.713	47.563.218.753	41.255.641.917	39.822.966.132	34.639.329.920	47.796.309.907	44.709.307.600
FINSOCIAL b/	-	-	-	207.766.654	212.860.998	104.171.800	12.100.000
FPAS	122.616.091.804	129.442.897.233	147.768.526.002	127.051.391.564	107.933.720.485	110.965.281.686	131.851.926.000
FAE	83.731.144	45.228.875	32.136.140	37.834.363	18.846.032	13.788.712	41.562.000

Fonte: IPEA/IPLAN (Coordenadoria de Saúde e Previdência Social - CSP), 1987.

Notas:

a/ Inclui recursos do FINSOCIAL alocados nos orçamentos dos ministérios setoriais.

b/ Recursos incluídos em DGU e alocados aos ministérios através do BNDES.

c/ Inclui recursos para saneamento.

d/ Inclui FAS.

Deflator: IGP (Índice Geral de Preços), DI (Disponibilidade Interna), FGV (Fundação Getúlio Vargas).

foi sequer suficiente para repor os níveis observados no ano de 1982, excetuando-se as áreas de alimentação e educação. Conseqüentemente, a relação entre o gasto social federal e o PIB, apresentada na Tabela 25, revela níveis de 8,9% em 1986, inferiores aos observados entre 1980 e 1983, quando não era particularmente marcante a preocupação do governo com a área social. Também em termos per capita, em que pese a melhora no último biênio, o gasto social ainda não recuperou seus níveis dos primeiros anos da década, já então muito defasados em relação às reais necessidades da população.

Embora não se disponha de informações sobre o gasto social consolidado nas três esferas de governo (União, estados e municípios), a situação deve ser ainda mais adversa, posto que, como foi visto na Seção II, as maiores perdas na capacidade de financiamento com recursos localizaram-se exatamente nos governos locais, como consequência da centralização de recursos no Governo Federal. Completa-se, assim, o quadro adverso da política social brasileira. Insuficiência de recursos e de gastos, regressividade na estrutura impositiva e seletividade perversa em importantes áreas de dispêndio.

O quadro desfavorável não se defronta com um prognóstico mais otimista, a partir do horizonte desenhado pelas reformas constitucionais em curso. Como se verá em seguida, não há razão para supor a reversão das tendências observadas no padrão de financiamento e do gasto social brasileiro.

TABELA 25

BRASIL: EVOLUÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO E DO
GASTO SOCIAL FEDERAL - 1980/86

(A preços de 1986)

ANO	PIB EM Cz\$ EM MILHARES (A)	GASTO SOCIAL EM Cz\$ MILHARES (B)	% (B/A)	POPULAÇÃO EM MILHARES (C)	GASTO SOCIAL PER CAPITA (B/C) <u>b/</u>
1980	3.338.493.560	307.476.987	9.210	121.693	2.526,66
1981	3.112.236.237	312.472.745	10.040	124.440	2.511,03
1982	3.098.284.411	331.635.938	10.704	127.247	2.606,24
1983	2.988.190.302	279.392.479	9.350	130.120	2.147,19
1984	3.060.677.193	241.813.106	7.901	133.057	1.817,35
1985	3.312.249.048	283.284.329	8.553	136.061	2.082,04
1986	3.586.291.000 <u>1/</u>	319.166.501	8.900	138.919	2.297,50

Fonte: Projeções elaboradas pela CSP/IPLAN (População); Centro de Contas Nacionais (DCS/IBRE/FGV), Conjuntura Econômica, vol.14, 01 de janeiro de 1987.

Notas:

a/ Estimativas preliminares

b/ Gasto social per capita em Cz\$ 1,00.

Elaborado por: Lúcia Pontes de Miranda Baptista, Sérgio Francisco Piola e Solon Magalhães Vianne (Coordenador), CSP/IPEA/IPLAN, 1987.

V. O FINANCIAMENTO DAS POLITICAS SOCIAIS NA NOVA CONSTITUIÇÃO

A. Tendências recentes na evolução da carga tributária e o impacto do novo sistema

A discussão até aqui realizada não estaria completa sem a avaliação das tendências em curso na Constituinte, que afetam o financiamento das políticas sociais. Tais tendências se localizam, em primeiro lugar, no capítulo tributário.

A análise da evolução recente da carga tributária demonstra, além da já mencionada ampliação da participação da tributação direta, localizada principalmente no imposto de renda, tendências declinantes, desde 1979, alcançando um ponto mínimo de 21,88% do PIB em 1984. Em 1985, com a recuperação do crescimento econômico, verifica-se a elevação da carga bruta para 22,3% do PIB (Tabela 2 - Seção II-A). A recomposição da carga tributária em 1986, quando este percentual se eleva para 26,1% do PIB 20/, retomando seu patamar histórico, deve-se basicamente aos efeitos pró-cíclicos, à redução do nível de inflação e ao aumento da massa salarial, aliados secundariamente a medidas tributárias centradas em antecipação de recolhimentos e elevação de alíquotas.

Os principais aumentos concentram-se nas contribuições previdenciárias e nos fundos patrimoniais que, em situação de ampliação da massa salarial e de maior formalização do mercado de trabalho, elevam-se em 40% reais, bem como nos principais tributos indiretos - ICM e IPI -, que crescem a 30%. Dada a natureza pró-cíclica do nosso sistema tributário, espera-se, para

20/ Fernando REZENDE & José AFONSO, Endividamento dos governos estaduais e municipais, 1987.

1987, uma queda na carga tributária global, que se reduziria para 24% do PIB, nível este ainda bastante superior ao patamar de 1983 e 1985. 21/

Alterar estruturas tributárias ou sistemas de incentivos, não definindo-se alíquotas, as modificações constitucionais são insuficientes para prognosticar com segurança os novos patamares de carga tributária. A não ser por associação ao comportamento cíclico da economia, aliada às projeções da taxa inflacionária, a análise da projeção da carga tributária futura é inconclusiva.

O exame do novo sistema tributário apenas indica a criação de dois novos tributos - o ITCMD, sem grande potencial de arrecadação, e o IVVC, que terá sua alíquota regulada por lei complementar 22/ - e que tampouco alterarão significativamente a carga tributária. Quanto à inclusão dos impostos únicos e de serviços de transporte e comunicação na base do ICM, isto não implicará, necessariamente, em elevação da carga tributária, tendo em vista a sistemática do valor adicionado. Entretanto, a manutenção do IPI, aliada à ampliação da base do ICM, submeterá os produtos industrializados à incidência superposta de dois tributos e, marginalmente, do IVVC. Há, portanto, um conflito latente entre União, estados e municípios, que se agravará sempre que a carga total se elevar a níveis intoleráveis pelos consumidores.

Aparentemente, seria desejável ampliar a carga tributária do IR, sobretudo nos vazios tributários, como a tributação da cédula G, e pela maior abrangência da tributação sobre rendimentos e ganhos de capital. Não é preciso lembrar que a elevação da carga também pode ser obtida pela diminuição da diferença entre carga nominal e real. Em 1986, as deduções por conta do FINOR e do

21/ Cf. José AFONSO & Tereza LOBO, "Federalismo fiscal", in TDI nº 108, 1987.

22/ BRASIL, Leis, Decretos, etc., Projeto de Constituição. Título IV, Capítulo I, Seção V, artigo 178, parágrafo 5º, inciso III.

FINAM representam 25% da receita realizada do IRPJ no ano. Caso se agreguem os incentivos setoriais, também previstos no Decreto-Lei nº 1376/64, a proporção de recursos não arrecadados se eleva para 30% do IRPJ de 1986.

Esta observação é particularmente relevante quando se considera que, para compensar suas perdas decorrentes do novo projeto tributário, a União teria de ampliar em 48% sua arrecadação do IR, ou em 49% sua arrecadação do IPI ou, ainda, em 36% a arrecadação conjunta do IR e do IPI ^{23/}, o que dá idéia, por um lado, do esforço tributário necessário e das resistências a serem enfrentadas, caso não se ampliem as bases da tributação e/ou não diminuam as despesas tributárias.

B. Alterações na alocação de recursos disponíveis entre os níveis de governo

A análise do impacto esperado do novo sistema tributário sobre a alocação de recursos nos três níveis de governo pode ser apresentada sob dois aspectos principais: a) ganhos associados à ampliação da autonomia fiscal e b) elevação na disponibilidade de recursos por intermédio de transferências constitucionais.

O equilíbrio federativo depende, em maior ou menor grau, de uma combinação adequada da autonomia para tributar e da disponibilidade de recursos. Quanto mais concentradas são a renda e a atividade econômica, mais importante se torna a função

^{23/} Todas as observações tomam como referência o conceito de carga bruta ou coeficiente global da tributação. O conceito de carga líquida, utilizado pela CIEF/FGV, se presta a inúmeras confusões, uma vez que deduz da carga bruta todas as transferências correntes (inclusive juros da dívida interna) e subsídios, representando, de fato, a disponibilidade final de recursos em mãos do setor público. Pela ótica do saneamento financeiro, este é um conceito importante. Ao contrário, na discussão tributária *stricto sensu*, o que vale é a carga bruta.

redistributiva do sistema de transferências constitucionais na equalização da capacidade para o gasto dos governos locais.

A já referida heterogeneidade da economia e da sociedade brasileira tornam mais difícil a definição de critérios redistributivos para as transferências constitucionais e a efetiva e justa descentralização dos encargos de governo. Em contrapartida, quanto mais equilibrada a priori for a distribuição da receita tributária entre regiões, estados e municípios, mais seletivo e eficaz poderá ser o sistema de transferências.

Em situações de desigualdade, a busca de receita através de ganhos de autonomia tributária ou alternativamente através da mera elevação da disponibilidade de recursos via transferências tendem a apresentar-se como antagônicas. Tradicionalmente, no Brasil, os estados do Norte e Nordeste têm-se apoiado nas transferências do Governo Federal (constitucionais e outras) e justificado seu desinteresse pelo aproveitamento do baixo nível de atividade econômica, de consumo e de renda nestas regiões. Em contrapartida, os estados do Sul e Sudeste sempre defenderam a descentralização da competência tributária e a autonomia para fixar alíquotas, incentivos e isenções, como maneira de ampliar suas receitas.

O processo decisório sobre a reformulação do sistema tributário na Constituinte, marcada pela temática regional, deu lugar ao projeto, no qual se configura o pior dos mundos: a limitação excessiva da autonomia fiscal e a prevalência da ampliação dos percentuais de partilha dos fundos constitucionais, de modo independente do esforço tributário próprio, da capacidade e da necessidade de recursos para o gasto.

Quanto ao primeiro aspecto - alterações na autonomia fiscal-, os ganhos concretos de estados e municípios ficaram aquém das expectativas. Caracterizada a União como a esfera de

governo perdedora - tanto em termos da disponibilidade de recursos como do poder para tributar, o ganho de estados e municípios, em termos de autonomia fiscal é menor do que o potencial sugerido pela ampliação de sua competência tributária, sendo apenas simétrico às perdas da União. 24/

Na área do ICM, por exemplo, a não adoção do princípio de destino, que resultaria na configuração plena da autonomia estadual, em termos de sua maior fonte de receita, privou os governos estaduais de uma distribuição mais equitativa de sua receita própria. A tributação sobre a produção concentra mais os recursos do que a tributação sobre o consumo, além de implicar na necessidade de regulação das transações interestaduais, que seriam automáticas, com a adoção do princípio do destino. No texto constitucional proposto, o Senado Federal substituiu o CONFAZ na regulação do ICM, fixando a alíquota para as transações interestaduais, bem como um piso mínimo equivalente para as operações internas, além de definir a política de isenções e incentivos fiscais 25/. Está também em cogitação a fixação de uma alíquota máxima, de modo a não coibir a carga do IPI e, portanto, sua distribuição a estados e municípios, o que elimina a possibilidade teórica de tributação diferenciada segundo as diferenças regionais de renda, a partir do novo ICMCT.

Tendo em vista que caberá ainda ao Senado definir alíquota única para as operações internas relativas à energia elétrica, combustível e minerais, na base ampliada do ICMCT, tal imposto

24/ Além da ampliação dos percentuais de transferência nos FPE e FPM e da transferência de competência tributária à esfera estadual, a União perdeu a exclusividade da competência residual, viu restringidas as condições para lançar mão de empréstimos compulsórios, não pode mais criar incentivos e isenções sobre tributos fora de sua competência e tem reduzido seu grau de liberdade para alterar, a curto prazo, a legislação tributária, sobretudo na área da renda e do patrimônio.

25/ BRASIL, Leis, Decretos, etc. Projeto de Constituição. Título VI, Capítulo I, seção IV, artigo 177, parágrafos 5º ao 8º.

mantém as características de uma tributação supra-estadual, tendo o Legislativo substituído o Executivo em sua função regulatória. 26/

Assim, as modificações no ICM são mais benéficas pelo lado da simplificação da estrutura impositiva do que propriamente em termos de ganhos de autonomia.

Do mesmo modo, o novo imposto sobre transmissão causa mortis e doações 27/ terá sua alíquota máxima definida por lei complementar, reforçando as limitações à autonomia estadual acima listadas.

Finalmente, o IVVC, o ITBI e o ISS, de competência municipal, terão alíquotas máximas, também fixadas por lei complementar. 28/

De todas as transformações propostas, apenas a criação do adicional do imposto de renda e a distribuição de 10% do IPI aos estados exportadores representam aperfeiçoamentos na partilha de tributos, que avançam na direção do equilíbrio na repartição de recursos fiscais e da autonomia financeira. Em ambos os casos, embora a competência do tributo seja federal, dá-se aos governos estaduais um instrumento para apropriar parte da renda gerada em seus territórios.

A limitação à autonomia estadual, que afeta principalmente o potencial de tributação do ICM, prejudica o conjunto das administrações estaduais, posto que a arrecadação do ICM representa mais do que o dobro das transferências constitucionais do FPE. No plano municipal, onde a arrecadação própria, ao

26/ Ibid, op. cit, Item b do Inciso II, parágrafo 8º e inciso II, parágrafo 5º.

27/ Ibid, op. cit. Inciso I, parágrafo 3º.

28/ Ibid, op. cit. Seção V, Art. 178, incisos I e II, parágrafo 5º.

contrário, é pouco superior a 20% dos recursos originados por transferências do FPM e por partilha do ICM, a perda da autonomia para tributar não implica em perda tão expressiva do potencial próprio de arrecadação. Entretanto, dado o peso do ICM no total dos recursos municipais disponíveis, as restrições impostas pelo projeto constituinte terminam por afetar também a arrecadação municipal, via partilha de receita (Tabela 26).

Estas afirmações gerais assumem conotação diferenciada entre as distintas administrações estaduais e municipais, segundo o seu grau de dependência das transferências constitucionais do Governo Federal. Em 1986, as regiões Norte e Nordeste representavam, em conjunto, 90% das transferências federais dos estados através do FPE e FE. 29/

Em consequência da ênfase da proposta constitucional na elevação das transferências realizadas através dos Fundos de Participação e do FE, as principais mudanças na alocação dos recursos são explicadas pela maior ou menor dependência de transferências constitucionais. Como resultado, tais transferências passam a representar 67% e 56,8%, respectivamente, dos recursos disponíveis nas regiões Norte e Nordeste, enquanto no Sul e Sudeste estes percentuais são de apenas 14,9% e 11,6% (Tabela 27). As maiores variações na disponibilidade de recursos para os governos estaduais são verificadas exatamente nos estados do Norte e Nordeste, o que reforça a afirmação de que as transformações na estrutura tributária não privilegiaram o reforço dos instrumentos fiscais destinados a ampliar a geração de receita própria nos governos subnacionais.

A alteração na estrutura dos recursos municipais, bem como seus ganhos absolutos e relativos associados a alterações no sistema tributário são ainda mais expressivos do que na esfera

29/ José R. AFONSO & Tereza LOBO, "Federalismo fiscal", in TDI no. 108, 1987.

TABELA 26

ESTRUTURA TRIBUTARIA POS-REFORMA:
SITUAÇÃO PROPOSTA PARA 1993 */

(Em Cz\$ milhões)

NIVEL DE GOVERNO	TRIBUTOS	ARRECAÇÃO LÍQUIDA		DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DA RECEITA							
				UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS			
		VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%		
UNIÃO	II	5.199,4	2,4	5.199,4	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	IE	2.948,8	1,3	2.948,8	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	IR	60.980,6	27,8	32.319,7	53,0	14.940,2	24,5	13.720,6	22,5		
	IP1	23.973,9	10,9	10.308,8	43,0	7.671,6	32,0	5.993,5	25,0		
	IOF	7.167,2	3,3	7.167,2	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	ITR	153,0	0,1	76,5	50,0	0,0	0,0	76,5	50,0		
	OUTROS TRIBUTOS	7.612,3	3,5	7.612,3	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	FINSOCIAL	8.070,2	3,7	8.070,2	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	SAL.-EDUCAÇÃO	3.455,2	1,6	1.151,7	33,3	2.303,5	66,7	0,0	0,0		
	TAXAS	1.116,7	0,5	1.116,7	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	REC. TRIBUTARIA	120.677,2	55,0	75.971,2	63,0	24.915,4	20,6	19.790,6	16,4		
	ESTADOS	ICM	79.852,7	36,4	0,0	0,0	59.889,5	75,0	19.963,2	25,0	
		IPVA	1.510,0	0,7	0,0	0,0	755,0	50,0	755,0	50,0	
ITR		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
ITCMD		273,6	0,1	0,0	0,0	273,6	100,0	0,0	0,0		
ADICIONAL ITR		3.011,3	1,4	0,0	0,0	3.011,3	100,0	0,0	0,0		
IRF-ADM.PUB.		2.545,0	1,2	0,0	0,0	2.545,0	100,0	0,0	0,0		
OUTROS TRIBS.		1.198,7	0,5	0,0	0,0	1.198,7	100,0	0,0	0,0		
REC. TRIBUTARIA		88.391,2	39,7	0,0	0,0	67.673,1	76,6	20.718,2	23,4		
MUNICÍPIOS		IPTU	2.130,3	1,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2.130,3	100,0	
		ITBI	1.316,0	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	1.316,0	100,0	
	ISS	3.760,7	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	3.760,7	100,0		
	IVVC	1.081,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1.081,1	100,0		
	IRF-ADM.PUB.	434,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	434,4	100,0		
	OUTROS TRIBS.	1.756,2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1.756,2	100,0		
	REC. TRIBUTARIA	10.478,7	4,8	0,0	0,0	0,0	0,0	10.478,7	100,0		

TABELA 26

ESTRUTURA TRIBUTARIA POS-REFORMA:
SITUAÇÃO PROPOSTA PARA 1993 * / (Continuação)

(Em Cz\$ milhões)

NIVEL DE GOVERNO	TRIBUTOS	ARRECADAÇÃO LÍQUIDA		DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DA RECEITA							
				UNIÃO		ESTADOS		MUNICÍPIOS			
		VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%	VALORES	%		
PROPOSTA	REC. TRIB. TOTAL	219.547,2	100,0	75.971,2	34,6	92.588,4	42,2	50.987,5	23,2		
VIGENTE	REC. TRIB. (S/FIN)	212.786,7		94.894,8	44,6	79.225,9	37,2	38.666,0	18,2		
	VARIACÃO	3,2		-19,9		16,9		31,9			
PERDA UNIÃO S/REC. TRIBUTARIA TRADICIONAL				-24,1							

Fonte: SEPLAN

*/ Ano de referência: 1985.

TABELA 27

RECURSO DISPONIVEL PROPOSTO - COMPOSIÇÃO EM CADA UM POR FONTE RECEITA
SITUAÇÃO: SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR - HIPÓTESE BÁSICA (ANO 1993)

(Em percentagem)

	RECEITA TRIBUTARIA E CONTRIBUIÇÕES					TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS FEDERAIS				RECURSO PROPOSTO		
	ICMS-TC	IPVA	IRP-ADM. PUB.	ADICIONAL IR	ITCMD	OUTROS	TOTAL	F.EXP.	FPE		SAL. EDUC.	TOTAL
AC	4,4	0,1	1,0	0,2	0,0	0,2	5,9	0,0	94,0	0,2	94,1	100,0
AM	44,3	0,3	2,5	1,0	0,2	0,1	48,4	0,6	49,7	1,3	51,6	100,0
PA	31,4	0,4	1,0	1,0	0,1	0,2	34,2	2,0	62,4	1,4	65,8	100,0
RO	24,7	0,3	3,2	0,4	0,1	0,9	29,5	0,5	69,5	0,6	70,5	100,0
MA	18,8	0,3	0,5	0,4	0,1	0,3	20,3	0,1	79,3	0,3	79,7	100,0
PI	16,6	0,2	0,6	0,4	0,1	0,5	20,4	0,2	79,0	0,4	70,6	100,0
CE	36,0	0,5	0,6	1,2	0,2	0,2	38,7	0,5	60,1	0,7	61,3	100,0
RN	24,9	0,4	0,8	0,5	0,1	0,0	26,7	0,3	72,3	0,7	73,3	100,0
PB	28,3	0,4	0,9	0,6	0,1	0,4	30,7	0,5	68,2	0,6	69,3	100,0
PE	53,7	0,6	1,4	1,5	0,2	0,2	57,6	0,9	40,3	1,2	42,4	100,0
AL	36,9	0,4	3,8	0,8	0,2	0,1	42,2	0,6	56,6	0,7	57,8	100,0
SE	24,1	0,3	1,0	0,5	0,1	0,2	26,3	0,2	72,8	0,7	73,7	100,0
BA	55,1	0,5	2,4	1,1	0,3	0,7	60,1	4,1	34,6	1,3	39,9	100,0
MT	58,1	0,5	1,8	0,8	0,3	0,5	61,9	0,2	37,1	0,7	38,1	100,0
MS	73,4	0,8	1,2	1,9	0,3	1,6	79,2	0,0	19,6	1,2	20,8	100,0
GO	65,6	0,7	2,2	1,1	0,3	0,6	70,5	0,3	28,3	1,0	29,5	100,0
DF	61,7	0,9	3,0	9,7	0,3	13,0	88,5	0,0	7,1	4,4	11,5	100,0
MS	72,0	0,8	3,1	1,9	0,3	1,0	79,3	3,4	15,0	2,3	20,7	100,0
ES	70,0	0,9	1,9	1,7	0,3	0,7	75,6	3,2	18,8	2,4	24,4	100,0
RJ	68,9	1,0	3,8	9,6	0,3	2,0	85,7	3,6	7,2	3,4	14,3	100,0
SP	82,6	1,0	2,3	4,5	0,4	1,7	92,5	1,3	2,1	4,1	7,5	100,0
PR	74,6	1,0	2,7	2,4	0,3	1,6	82,9	2,0	13,4	1,7	17,1	100,0
SC	78,3	1,0	3,3	1,5	0,4	0,7	85,2	2,7	9,8	2,4	14,8	100,0
RS	73,7	1,0	7,9	2,6	0,3	0,9	86,4	4,0	7,5	2,2	13,6	100,0
MORTE	29,3	0,3	1,8	0,7	0,1	0,3	32,6	1,0	65,3	1,1	67,4	100,0
NORDESTE	39,7	0,4	1,5	0,9	0,2	0,4	43,2	1,5	54,4	0,9	56,8	100,0
C.OESTE	64,7	0,7	2,1	3,1	0,3	3,5	74,5	0,2	23,7	1,7	25,5	100,0
SUDESTE	77,8	1,0	2,7	4,9	0,4	1,6	88,4	2,2	5,8	3,6	11,6	100,0
SUL	74,9	1,0	5,4	2,3	0,3	1,1	85,1	3,1	9,8	2,1	14,9	100,0
BRASIL	65,4	0,8	2,8	3,3	0,3	1,3	73,9	2,8	21,6	2,5	26,1	100,0

Fonte: SEPLAM

estadual, posto que eles foram beneficiados com a ampliação de competência tributária, com a ampliação de 25% na partilha do ICMCT e dos 10% do IPI para estados exportadores e com substancial elevação do FPM. Considerando-se que, mesmo nos municípios dotados de maior potencial de arrecadação, a receita tributária própria não excede 60% dos recursos disponíveis, dado o peso da partilha do ICM e/ou das transferências federais na composição dos recursos totais, as maiores variações nos recursos se associam a alterações nos percentuais de transferências 30/, conforme Tabela 28.

Dada a elevação de 25% nos percentuais de partilha municipal do ICM e seu peso nos recursos municipais totais é possível derivar, como resultado da proposta constitucional, uma estrutura de distribuição de receita mais próxima à base contributiva. No mesmo sentido, atua também a participação de 25% na partilha do IPI com os estados exportadores. Tais efeitos combinados atenuam, em certa medida, a manutenção dos critérios de rateio do FPM, que prejudicam claramente municípios de capitais e cidades de grande porte.

De todo modo, quando se compara a disponibilidade de recursos per capita entre os municípios brasileiros, verifica-se que os recursos dos municípios que lideram a atividade econômica do país, como o Rio de Janeiro e, principalmente, São Paulo. Tais recursos superam ainda, em muito, os recursos per capita em capitais que não combinam sua função administrativa com uma atividade econômica muito significativa, como demonstrado na Tabela 29.

30/ A situação proposta apresenta apenas o potencial de arrecadação, caso se faça o esforço tributário correspondente. Os dados provavelmente superestimam a receita do ITBI e do IVVC, nos municípios de pequeno e médio porte, dada a maior precariedade de sua estrutura administrativa.

TABELA 28

AMOSTRA DE MUNICIPIOS. MUDANÇAS NA ESTRUTURA DOS RECURSOS DISPONIVEIS
HIPOTESE: SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR - ANO BASE 1985

(Em Cr\$ milhoes)

CATEGORIAS FUNÇÕES	MUNICIPIOS	RECEITA TRIBUTARIA		TRANSFERENCIAS FEDERAIS		TRANSFERENCIAS ESTADUAIS		TOTAL TRANSFERENCIAS		RECURSOS DISPONIVEIS
		ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA	
Sede Adm.	Salvador	32,7	28,3	24,3	26,7	43,0	45,1	67,3	71,7	100,0
	B.Horizonte	43,4	31,2	17,2	15,3	39,3	53,5	56,6	68,8	100,0
	Natal	23,7	20,4	51,6	48,7	24,7	30,9	76,3	79,6	100,0
Industriais	Sao Paulo	51,6	45,7	1,1	1,5	47,2	52,7	48,4	54,3	100,0
	Cemaçari	21,8	16,7	8,2	12,8	70,0	70,5	78,2	83,3	100,0
	Caxias do Sul	21,3	19,8	23,6	21,1	5,5	59,1	78,7	80,2	100,0
	Campinas	41,9	37,7	7,8	8,2	50,3	54,1	58,1	62,3	100,0
Terciários	Rio de Janeiro	60,1	53,2	2,3	4,0	37,6	42,8	39,9	46,8	100,0
	Santos	58,9	52,9	8,2	8,8	32,9	38,2	41,1	47,1	100,0
	Campo Grande	33,0	31,6	29,2	28,3	37,8	40,1	67,0	68,4	100,0
	Campina Grande	18,1	15,8	53,5	51,0	28,4	33,3	81,9	84,2	100,0
Residenciais	Osasco	41,6	34,2	10,0	10,7	48,3	55,1	58,4	65,8	100,0
	Olinda	18,7	16,8	60,8	60,6	20,5	22,6	81,3	83,2	100,0
	Sao Gonçalo	24,2	23,1	38,1	35,7	37,7	41,2	75,8	76,9	100,0
	Vila Velha	21,9	21,3	52,3	53,5	25,8	25,2	78,1	78,7	100,0
Porte medio	Ananindena	9,5	9,2	50,1	42,1	40,4	48,7	90,5	90,8	100,0
	S.J. Ribamar	0,9	5,1	94,3	92,0	4,8	2,9	99,1	94,9	100,0
	Esteio	6,1	8,4	35,3	35,2	58,6	56,4	93,9	91,6	100,0
	Lagoa Santa	10,1	10,2	46,2	40,9	43,7	48,9	89,9	89,8	100,0
Peq. porte	Salesópolis	8,6	9,4	66,5	66,2	24,9	24,4	91,4	90,6	100,0
	Rio Acima	4,6	5,2	88,9	86,4	6,5	8,4	95,4	94,8	100,0
	Coqueiro Seco	0,1	0,6	94,3	93,9	5,6	5,5	99,9	99,4	100,0
	Aragoiânia	4,0	8,0	80,3	83,4	15,6	8,5	96,0	92,0	100,0

Fonte: SEPLAN

TABELA 29

AMOSTRA DE MUNICÍPIOS. MUDANÇA NA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS "PER CAPITA"
HIPÓTESE: SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR - ANO BASE 1985

(Em Cz\$ milhares)

CATEGORIAS FUNÇÕES	MUNICÍPIOS	RECEITA TRIBUTARIA		TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS		TRANSFERÊNCIAS ESTADUAIS		TOTAL TRANSFERÊNCIAS		RECURSOS DISPONÍVEIS	
		ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA	ATUAL	PROPOSTA
Sede Adm.	Salvador	82,0	98,9	61,0	93,4	107,9	157,7	168,9	251,1	250,9	350,1
	B. Horizonte	100,0	120,8	40,0	59,1	91,3	207,2	131,2	266,4	231,9	387,2
	Natal	49,6	61,1	108,8	145,6	51,7	92,5	159,8	238,1	209,4	299,3
Industriais	Seo Paulo	206,9	236,6	4,5	8,0	189,3	272,7	193,8	280,7	400,7	57,3
	Camaçari	210,1	218,5	78,7	166,9	673,4	920,5	752,1	1.087,4	962,2	1.385,9
	Caxias do Sul	61,2	86,1	67,6	91,8	158,1	256,8	225,7	340,6	286,9	434,7
	Campinas	140,2	167,1	26,1	36,3	168,1	239,4	194,2	275,7	334,4	442,8
Terciários	R. de Janeiro	244,3	279,9	9,2	21,0	152,8	225,1	162,0	246,2	406,3	526,1
	Santos	286,6	325,7	39,8	54,4	160,4	235,1	200,2	289,5	486,9	615,2
	Campo Grande	93,1	120,3	82,3	107,7	106,4	1520,4	188,7	262,0	281,8	380,3
	Campina Grande	38,3	46,9	113,3	151,5	60,4	99,0	173,1	250,5	211,4	297,4
Residenciais	Osasco	123,3	136,9	29,7	42,7	143,1	220,8	172,8	263,5	296,1	400,4
	Olinda	24,8	30,3	80,8	109,8	27,3	40,9	108,1	158,6	132,9	181,0
	Seo Gonçalo	19,8	28,5	31,1	44,0	30,8	50,9	62,0	94,9	81,8	123,4
	Vila Velha	40,0	52,8	95,4	132,0	47,1	62,3	142,4	194,8	182,4	247,6
Porte médio	Ananindena	14,2	23,9	74,7	109,0	60,3	126,2	135,0	235,2	149,3	259,1
	S. J. Ribamar	1,0	8,4	113,1	152,0	5,8	4,8	118,9	157,3	119,9	165,7
	Esteio	18,1	37,1	104,8	156,0	173,8	250,1	278,6	406,1	296,2	443,0
	Lagoa Santa	37,6	54,1	172,2	216,9	162,9	259,4	334,8	476,3	372,4	530,4
Peq. porte	Salesópolis	26,1	38,7	202,4	267,7	75,9	98,7	278,4	366,5	304,4	404,4
	Rio Acima	18,2	29,0	352,0	477,9	25,7	46,3	377,7	524,1	395,9	553,1
	Coqueiro Seco	0,3	3,0	356,5	487,5	21,3	28,6	377,8	516,1	378,1	519,1
	Aragoiânia	20,5	53,4	410,6	555,2	80,0	56,7	490,5	621,9	511,1	665,4

Fonte: SEPLAN

Para avaliar a disponibilidade de recursos, do ponto de vista de uma política de equalização fiscal, seria necessário comparar a receita per capita com a despesa per capita no município, ou, alternativamente, avaliar as diferenças de responsabilidade entre municípios quanto aos encargos de governo.

Tomando o caso do Rio de Janeiro como situação limite, posto que o município se responsabiliza por toda a rede primária de ensino e por parte expressiva da rede de saúde, herdadas de sua prévia condição de capital da República, verifica-se que, ante tais encargos, o município detém recursos disponíveis per capita apenas equivalentes aos municípios de pequeno porte. Distorções semelhantes pressionam os demais municípios de capitais e cidades de grande porte, que, por disporem de uma rede mais adequada de serviços próprios, funcionam como fator de atração a uma população que excede, em muito, seus limites administrativos.

Em conclusão, tendo sido frustrada parcialmente a alteração possível no ICM, a qual, pelo peso específico deste tributo, contribuiria, em muito, para uma distribuição regional mais equilibrada da receita tributária própria e mantidos os critérios de rateio dos Fundos de Participação, sobretudo quanto ao parâmetro população, a reforma tributária reduziu-se, em grande medida, a uma elevação excessiva dos Fundos de Participação. A perda de recursos da União não gera, por si só, um processo de descentralização de encargos de governo que se associe a uma política eficiente de equalização fiscal ou à implementação mais homogênea e universal de uma política de necessidades básicas.

C. Alterações no sistema de relações intergovernamentais

Várias foram as alterações introduzidas no sistema de relações intergovernamentais pelo novo sistema tributário e afim, proposto no Projeto Constituinte. Embora os aspectos mais evidentes destas transformações associem-se à perda de recursos

da União e a um ganho expressivo na disponibilidade de recursos dos municípios, bastante distorcida, como se viu, em relação à necessidade dos mesmos, outros aspectos menos evidentes foram alterados, modificando o sistema de relações intergovernamentais.

O primeiro, e mais imediato, implica em reconhecer que, apesar de alguns aperfeiçoamentos introduzidos pelo Projeto Constituinte no Capítulo Tributário, pouco se avançou na concepção do equilíbrio federativo. Nem pela ótica dos tributos, nem pela do aperfeiçoamento dos mecanismos redistributivos, é possível antever a possibilidade de universalização de uma política de necessidades básicas. Destacam-se as tendências para o descomprometimento da União com o financiamento e execução de políticas sociais, justificadas pela diminuição de seus recursos, e a total ausência de princípios, diretrizes e definições em torno da questão da descentralização de encargos.

Está criado o cenário ideal para o encurtamento de recursos federais para os programas sociais. Pelo novo sistema tributário, caberá, necessariamente, aos estados e municípios, responsabilidade crescente para com as políticas sociais. A descentralização de encargos de governos, agora uma imposição, oferecerá inúmeras dificuldades. Como foi visto, a retração da União não corresponderá, automaticamente, a uma disponibilidade de recursos estaduais e municipais para assumir novos encargos de governo, distribuídos segundo o critério da necessidade, segundo o esforço tributário, ou segundo a eficiência do gasto.

Fora do Capítulo Tributário, sob o título de Organização do Estado, verificaram-se mudanças significativas na concepção dos encargos municipais. Enquanto as competências privativas da União e dos estados foram meramente reproduzidas, os municípios ganhavam a competência privativa para produção agropecuária, abastecimento urbano, construção de moradias e saneamento básico. Além disso, foram cristalizadas situações de competências comuns a duas ou mais esferas de governo, como na educação e saúde.

Poucos são os municípios brasileiros que dispõem de plena capacidade gerencial e técnica para absorver **ex abrupto** funções até então financiadas e executadas pelos governos estadual e municipal. Problemas como isonomia salarial, conflitos de ordem funcional, problemas financeiros originados em outras esferas de governo e transferidos aos municípios com os encargos, bem como queda da qualidade de prestação dos serviços devem ser esperados, pela ausência de um processo gradativo de descentralização de encargos. Na ausência de mecanismos redistributivos eficazes, a descentralização de encargos agravará as desigualdades no acesso a bens e serviços providos pelo Estado.

Caso os encargos de governo fossem imediatamente descentralizados, como supõe a proposta constitucional, o aumento de despesas correspondente nos municípios seria de aproximadamente 35,5% (Tabela 30), superior, portanto, ao ganho agregado municipal, por efeito da reforma tributária. Dado que os encargos não apresentam possibilidade de incorporação homogênea pelas administrações locais, nem são equivalentes os acréscimos de recursos entre municípios, pode-se supor que venham a recair, por sua natureza, nos municípios de maior densidade populacional, mais prejudicados pelos atuais critérios redistributivos do FPM.

A retração dos recursos da União poderá ainda ter conseqüências políticas graves, principalmente se for confirmada a extinção do FINSOCIAL, ou sua passagem ao orçamento da Seguridade Social. Os recursos do FINSOCIAL, juntamente com recursos tributários e fiscais "livres" no Governo Federal, eram transferidos aos governos locais, pela via da negociação, representando importante elemento na criação de polos de legitimação local do poder central. Dada a ampliação das transferências constitucionais e a extinção provável do FINSOCIAL, parece difícil evitar a retração destas transferências, indesejáveis por seus aspectos discriminatórios e, no entanto, até agora, essenciais á solidariedade da precária federação brasileira.

TABELA 30
IMPACTO DA DESCENTRALIZAÇÃO DE ENCARGOS SOBRE AS
DESPESAS MUNICIPAIS, SEGUNDO SUBSTITUTIVO DO RELATOR

Aumentos nos dispêndios, dada a transferência de atividades antes a cargo da União e dos estados:

- habitação	1,2%
- assistência social	3,6%
- saneamento	11,2%
competência privativa	16,0%
- ensino de 1 ^o grau	
transferência de 50% dos gastos anuais	19,5%
- incremento conjunto das despesas	35,5%

Fonte: Grupo de Estudos do Setor Público - SEPLAN.

Como se viu, a forma abrupta pela qual se precipitará a descentralização de encargos, bem como o aperfeiçoamento insuficiente do processo distributivo e redistributivo na área tributária e da definição de encargos de governo, não conduz a alternativas necessariamente mais eficientes de aplicação de recursos, ou à criação de um novo espírito federativo.

A atual distribuição do FINSOCIAL, por níveis de governo, por exemplo, associada à magnitude de sua receita, sugere que a retração destes recursos terá conseqüências indesejáveis, tanto sobre a esfera federal, como também sobre os governos subnacionais, que, em 1986, absorveram 31,2% de seus recursos totais (Tabela 31). A vinculação do FINSOCIAL a aplicações sociais torna mais dramática esta perda de receita para a União, principalmente se confirmada sua possível extinção, sem transferência dos recursos ao orçamento da Seguridade Social.

Ainda na hipótese alternativa, uma interpretação liberal do conceito de Seguridade Social, já agora reforçada, permitiria minimizar perdas de recursos para as áreas de saúde, saneamento básico, alimentação e nutrição, hoje financiadas com recursos do orçamento da União. Neste caso, as maiores perdas se localizariam no orçamento do MEC, nas atividades associadas à função educação. 31/

Dado que o Projeto Constitucional redefine também o financiamento da Seguridade Social, ampliando seu potencial de receita, parece pertinente, na análise das relações intergovernamentais, deter-se nas transferências federais para os estados, com recursos da Previdência Social.

A discussão federativa, centrada no sistema tributário, passou ao largo de um processo que envolve montantes de recursos,

31/ Posto que a merenda escolar poderia enquadrar-se no conceito de assistência integral à saúde ou no de assistência social ampliada, que consta do Projeto Constitucional.

TABELA 31

DISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTARIA DO FINSOCIAL POR
MINISTERIOS E POR NIVEIS DE GOVERNO - 1986

(Em percentagem)

MINISTERIOS	ALOCAÇÃO ORÇAMENTARIA	FEDERAL	ESTADUAL	MUNICIPAL
TOTAL	100,0	68,8	21,0	10,2
MEC	23,5	85,9	7,7	6,4
MINIFAZ	0,2	100,0	-	-
MINTER	0,2	100,0	-	-
MPAS	1,4	19,6	18,1	62,3
MINISTERIO DA SAUDE	30,9	83,2	13,5	3,3
OGU/SEPLAN	40,8	52,1	32,4	15,5
MDU	1,8	-	74,3	25,7
MIRAD	1,2	75,9	24,1	-

Fonte: Orçamento do FINSOCIAL, 1986, para alocação orçamentária de diversos ministérios para repasse a estados e municípios. Dados elaborados pelo Grupo de Estudos do Setor Público, SEPLAN.

em alguns casos, muito superiores aos quantitativos, que são objeto da competição tributária na Constituinte. A Tabela 32 compara as transferências do INAMPS com o conjunto de transferências constitucionais aos governos locais. A comparação revela um dado surpreendente, ou seja, a superioridade dos recursos transferidos pela desconcentração e descentralização de encargos na assistência médica, quando associada à partilha de receitas constitucionais mais freqüentemente analisada.

Com o reforço dos recursos da Seguridade Social, quer pela inclusão do FINSOCIAL, quer pela diversificação da base de financiamento, o peso do orçamento da Seguridade Social na definição das relações intergovernamentais, a partir da promulgação da nova Constituição, será ainda mais expressivo.

Caso sejam mantidas as atuais linhas de ação das autoridades federais dos Ministérios da Previdência e Assistência Social e da Saúde, e se o processo de estadualização e municipalização em curso dispuser de um horizonte temporal suficiente para consolidá-lo, a descentralização de recursos poderá associar-se à descentralização politico-institucional, chegando mesmo a uma reforma administrativa localizada.

Para o conjunto do sistema de relações intergovernamentais, tal experiência não pode ser, no momento, generalizada pelo Projeto Constitucional. Na área federal, diminuem os recursos, sem correspondente diminuição dos encargos. No outro extremo, nas administrações municipais, foram acrescidas responsabilidades de governo e os encargos financeiros a elas associados, sem que haja correspondência entre tais encargos e a capacidade para absorvê-los.

A curto prazo, é possível prever a retração do Governo geral no financiamento de políticas sociais, sem que a alocação de recursos e competências tributárias e de gasto obedeça a

TABELA 32
TRANSFERENCIAS FEDERAIS PARA OS ESTADOS: PREVISAO PARA 1987

(Em Cz\$ milhões)

ESTADO	IPF	OUTRAS	SUBTOTAL (1)	INAMPS (2)	2/1
Amazonas	797	744	1.541	641	0,42
Pará	1.752	700	2.452	1.175	0,48
Acre	984	208	1.192	151	0,13
Rondônia	812	280	1.092	978	0,90
Amapá	887	599	1.486	124	0,08
Roraima	713	86	799	33	0,04
NORTE	5.945	2.617	8.562	3.102	0,36
Maranhão	2.152	549	2.701	1.287	0,48
Piauí	1.243	418	1.661	1.201	0,72
Ceará	2.219	550	2.769	3.617	1,30
R.G. Norte	1.203	366	1.569	1.427	0,91
Paraíba	1.381	366	1.747	1.255	0,72
Pernambuco	2.012	642	2.654	3.678	1,39
Alagoas	1.198	296	1.494	1.670	1,12
Sergipe	1.197	294	1.491	672	0,45
Bahia	2.981	1.358	4.339	10.224	2,36
NORDESTE	15.586	4.839	20.425	25.031	1,22
Minas Gerais	2.002	2.728	4.730	7.977	1,69
E.Santo	390	441	831	933	1,12
R. de Janeiro	1.069	1.637	2.706	12.256	4,53
São Paulo	994	4.974	5.968	32.873	5,51
SUDESTE	4.455	9.780	14.235	54.039	3,80
Paraná	987	876	1.863	6.430	3,45
S.Catarina	474	705	1.179	1.991	1,69
R.G. Sul	871	1.127	1.998	6.696	3,35
SUL	2.332	2.708	5.040	15.117	3,00
D. Federal	161	204	365	1.045	2,86
Goiás	1.100	560	1.660	4.937	2,97
Mato Grosso	639	348	987	1.103	1,12
M.G.do Sul	372	212	584	689	1,18
CENTRO-OESTE	2.272	1.324	3.596	7.774	2,16
BRASIL	30.590	21.268	51.858	105.063	2,03

Fonte: Transferências, exceto INAMPS, SAREM/SEPLAN. INAMPS - SPO/MPAS.

Obs.: Em outras transferências estão incluídas: PE, IULCLC, IUEC, IOM, IST e salário-educação.

critérios distributivos e redistributivos que garantam às esferas locais de governo a possibilidade de substituí-lo.

**D. Situação na União pós-reforma:
Alternativas de curto e médio prazos.**

A perda de 19% na receita tributária da União (sem contar com a eventual perda do FINSOCIAL) associada a uma mudança apenas superficial na estrutura tributária brasileira deve ser encarada com preocupação. Nestas circunstâncias, a busca de soluções deve orientar-se para o próprio espaço da tributação e não para soluções pragmáticas, sempre centradas na preservação da disponibilidade de recursos em mãos do governo central.

Em se tratando desta abordagem, a comparação entre a carga bruta e líquida, no conceito das contas nacionais, demonstra o enorme peso dos encargos da dívida e decrescentemente dos subsídios, na diminuição da disponibilidade final de recursos em mãos do setor público. Nesta perspectiva, a questão da geração de recursos públicos pela via da tributação, não se dissocia da questão mais geral da necessidade de saneamento financeiro do setor público, sem o que qualquer esforço para ampliação da carga tributária será parcial ou totalmente neutralizado.

Se o enfoque é o do controle e da administração do orçamento público, o Governo Federal dispõe de instrumentos de poder suficientes para compensar, em grande medida, as perdas sofridas. Em primeiro lugar, o próprio manejo da liberação de transferências, que representam a maior parte das perdas, pode se orientar no sentido da ampliação do float dos recursos. Em conjuntura inflacionária, isto pode equivaler a um corte expressivo nos quantitativos transferidos, em termos reais.

Na mesma linha, dado que a STN tem negociado, caso a caso, a rolagem da dívida estadual e dos grandes municípios, é possível associar os níveis de rolagem da dívida às parcelas de cada estado, nos fundos de participação, tratando a receita tributária

como aporte de recursos ao saneamento da dívida dos governos subnacionais. Nada há no Projeto Constitucional que salvasse os recursos estaduais e municipais de ações desta natureza, determinadas em portarias e instruções normativas, cuja origem é o Executivo Federal.

Se é reconhecida como necessária a ampliação da capacidade de financiamento do setor público, bem como a preservação do gasto associado a programas sociais, as soluções casuísticas acima apontadas não são desejáveis, restando ao Governo Federal a faculdade de utilizar seu potencial de tributação, através de uma atuação imediata pela via da legislação ordinária.

Desde logo, existe a possibilidade de elevar a receita federal, através de tributos que não se submetam às regras de partilha determinadas para as transferências constitucionais. O imposto de importação e o IOF se prestam bem para este tipo de atuação, uma vez que a alteração de suas alíquotas é decidida na esfera do Executivo, por iniciativa exclusiva do Ministério da Fazenda e do Banco Central, e que a eles não se aplica o princípio da anualidade. Estando as transferências constitucionais restritas ao IR e ao IPI, o ganho total de elevação dos II e IOF seria apropriado pela União. A elevação das alíquotas destes tributos poderia, inclusive, não significar elevação da carga tributária, desde que houvesse um trade-off entre II e IPI, e/ou entre IR e IOF. Tais soluções, entretanto, não ampliariam a equidade do sistema, visando apenas a recomposição dos quantitativos tributários no orçamento da União.

Em segundo lugar, não deve ser esquecida a possibilidade de atuação na Constituinte, através de emendas apresentadas à votação plenária, e que poderiam instituir a tributação do patrimônio líquido da pessoa física na competência da União. Caso se considere necessário resguardar o FINSOCIAL na esfera tributária como imposto, deveria também constar explicitamente na competência da União. Embora o FINSOCIAL seja um retrocesso em

matéria tributária, mantendo a tributação em cascata e invadindo a competência estadual e municipal na área de mercadorias e serviços, sua mera extinção, sem apropriação da carga tributária correspondente na esfera estadual (e municipal), ou no financiamento da Seguridade Social parece mais prejudicial que o caminho apontado.

Ainda no que se refere ao Projeto Constituinte, seria desejável avançar uma proposta da regulamentação do FPE e do FPM, de modo a fazer coincidir a vigência dos percentuais de partilha demográfica brasileira. Atualmente, as maiores críticas dizem respeito à definição arbitrária dos intervalos populacionais e dos pisos e tetos a partir dos quais se estabelecem os coeficientes de rateio do FPE e do FPM. Para os estados, o piso mínimo enquadra a metade dos estados e territórios, que, entre si, apresentam uma variação de população de 1 para 20. 40% dos municípios brasileiros enquadram-se também no coeficiente referente ao piso, que admite municípios cuja diferença populacional supera os 100%. Este fato induziu à fragmentação de municipalidades, explicando parcialmente o crescimento do número de municípios no Brasil. A participação de apenas 10% dos municípios de capitais no FPM tampouco corresponde à distribuição populacional, posto que neles se concentram mais de 25% da população brasileira. Finalmente, quanto ao limite populacional superior do FPM (156.216 habitantes), para o qual é previsto o maior coeficiente de rateio, o expressivo número de cidades brasileiras, que hoje supera este teto e que são niveladas quanto à participação no FPM, reforça a premência da reformulação sugerida. 32/

32/ José AFONSO & Tereza LOBO, "Federalismo fiscal", in TDI no. 108, 1987.

ANEXO ESTADISTICO

TABELA A.1

INDICADORES DA EVOLUÇÃO DO PIB E DAS
RECEITAS TRIBUTARIAS - 1970/85

(Em percentagem)

ANO	CRESCIMENTO REAL ANUAL MEDIO				MEDIA DOS COEFICIENTES SOBRE O PIB			
	1973/70	1980/73	1985/80	1985/70	1973/70	1980/76	1985/81	1985/70
PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)	12,3	7,0	2,8	6,2	100,0	100,0	100,0	100,0
RECEITA TRIBUTARIA GLOBAL	12,8	5,7	-0,1	5,1	25,80	25,36	23,94	25,03
- POR TIPO								
Tributos diretos	18,4	7,2	5,3	8,0	10,01	11,72	12,04	11,39
Tributos indiretos	9,4	4,7	-5,1	2,9	15,80	13,64	11,90	13,64
- POR ITEM								
IR (inclui cont.PIN/PROTERRA	20,1	5,8	18,4	10,1	2,74	3,08	3,69	3,19
IPTU	7,3	6,8	-13,2	1,6	0,28	0,28	0,20	0,26
Contribuições ao IAPAS	16,1	7,9	1,2	7,0	4,08	4,84	4,96	4,69
Outras contrib.previd.	9,6	8,2	-36,3	-3,5	0,42	0,46	0,34	0,41
FGTS	14,8	6,0	-6,3	4,3	1,35	1,40	1,22	1,33
PIS/PASEP	-	10,1	-4,1	-	0,52	1,14	0,94	0,95
ICM	7,6	3,2	4,6	3,9	6,33	5,05	4,80	5,29
IPI	9,6	-2,3	-4,8	-0,2	4,28	2,92	1,85	2,92
Impostos únicos	7,6	-4,8	-13,9	-3,8	1,66	1,30	0,48	1,14
IOF	-	20,1	-15,9	-	0,41	0,47	0,85	0,61
FINSOCIAL	-	-	-	-	-	-	0,51	-
ISS	22,0	11,4	2,9	10,1	0,18	0,27	0,29	0,25
Imp.comércio exterior	17,5	13,5	-17,9	5,3	0,73	0,85	0,76	0,79
Outros tributos	4,4	11,2	-12,3	3,3	3,27	3,29	3,16	3,25
(-) TRANSFERENCIAS CORRENTES	9,1	12,2	17,5	10,9	9,49	11,22	15,68	12,18
- PARA CONSUMIDORES	6,9	9,3	27,4	10,9	8,62	9,00	13,47	10,30
Juros da dívida interna	9,3	14,1	84,6	22,4	1,25	1,67	5,41	2,74
Transf.assist.e previdência	6,5	8,3	0,6	5,2	7,38	7,33	8,06	7,57
Ressarcimentos FGTS	18,2	5,2	10,8	8,1	0,58	0,64	0,86	0,70
Saques PIS/PASEP	-	76,4	0,2	-	0,01	0,34	0,45	0,33
Benefícios da previdência	8,6	9,5	-2,1	5,6	4,00	4,42	4,72	4,41
Outras transf.previd.e assist.	1,5	4,0	3,4	2,8	2,79	1,93	2,03	2,17
- SUBSIDIOS	31,0	25,0	-22,4	11,3	0,87	2,22	2,21	1,88
RECEITA TRIB.LIQUIDA GLOBAL	15,0	0,8	-37,0	-5,9	16,31	14,15	8,26	12,85

TABELA A.1
 INDICADORES DA EVOLUÇÃO DO PIB E DAS
 RECEITAS TRIBUTARIAS - 1970/85 (Continuação)

(Em percentagem)

ANO	CRESCIMENTO REAL ANUAL MEDIO				MEDIA DOS COEFICIENTES SOBRE O PIB			
	1973/70	1980/73	1985/80	1985/70	1973/70	1980/74	1985/81	1985/70
ANEXO								
Empréstimo compulsório								
ELETOBRAS	5,9	3,1	0,6	2,8	0,25	0,19	0,17	0,20
Juros dívida interna, ex- clusive correção	0,3	19,8	52,7	18,5	0,55	0,57	2,62	1,21
Juros da amortização, exclusive correção dívida	15,1	1,2	-3,2	2,7	17,00	15,25	11,06	14,38

Fonte: Contas Nacionais, CEP/FIBGE, BACEN, ELETOBRAS e SEF/MINIFAZ.

Crescimento real: taxa de variação média geométrica.

Valores corrigidos pelo deflator implícito do PIB.

Juros da dívida - Conceito restrito: exclui correção monetária das OTNs e desconto das LTNs.

TABELA A.2

COEFICIENTE GLOBAL DE PRESSÃO TRIBUTÁRIA - 1970/85

(Em percentagem do PIB)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
TRIBUTOS DIRETOS	9,23	9,55	10,42	10,83	10,82	11,82	11,70	12,20	12,29	12,27	10,95	11,63	13,33	12,16	11,34	11,76
TRIBUTOS INDIRETOS	16,74	15,51	15,45	15,49	15,35	14,52	13,56	13,40	13,38	12,05	13,24	12,81	13,20	12,71	10,38	10,40
BRUTO	25,97	25,06	25,86	26,31	26,16	26,33	25,26	25,60	25,67	24,33	24,19	24,45	26,53	24,87	21,71	22,15
JUROS DA DÍVIDA INTERNA	1,30	1,21	1,26	1,20	1,11	1,24	1,40	1,91	2,09	2,07	1,89	2,24	3,46	4,19	6,25	10,93
RESSARCIMENTOS FGTS	0,52	0,59	0,63	0,60	0,59	0,68	0,61	0,65	0,68	0,75	0,54	0,85	0,94	1,07	0,79	0,67
SAGUES PIS/PASEP	-	-	0,00	0,01	0,08	0,32	0,30	0,30	0,41	0,48	0,46	0,27	0,50	0,35	0,71	0,43
RESTITUIÇÕES FUNDOS PATRIMONIAIS	0,52	0,59	0,63	0,60	0,59	0,68	0,61	0,65	0,68	0,75	0,54	0,85	0,94	1,07	0,79	0,67
BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA	4,31	3,73	4,05	3,90	3,65	4,16	4,45	4,49	4,99	4,63	4,58	4,97	5,42	4,90	4,34	3,95
OUTRAS TRANSF. ASSIST. PREVIDÊNCIA	3,38	2,69	2,58	2,50	2,02	1,86	1,88	1,82	2,04	1,84	2,04	2,06	2,14	1,97	1,88	2,07
TRANSF. ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA	8,21	7,02	7,26	7,02	6,34	7,02	7,23	7,26	8,13	7,70	7,61	8,15	9,00	8,30	7,73	7,12
TRANSFERÊNCIAS PARA CONSUMIDORES	9,52	8,23	8,52	8,22	7,46	8,26	8,63	9,17	10,22	9,76	9,50	10,39	12,46	12,49	13,98	18,05
SUBSÍDIOS	0,77	0,80	0,69	1,22	2,26	2,81	1,56	1,50	1,86	1,89	3,64	2,66	2,60	2,63	1,58	1,56
(-) TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	10,29	9,03	9,21	9,45	9,71	11,07	10,19	10,67	12,08	11,65	13,14	13,05	15,07	15,12	15,56	19,61
LÍQUIDO	15,68	16,03	16,65	16,87	16,45	15,26	15,07	16,93	13,59	12,68	11,05	11,40	11,46	9,75	6,15	2,54
ANEXO																
Juros dívida interna, excluída correção	0,70	0,50	0,50	0,50	0,50	0,40	0,50	0,50	0,50	0,50	1,10	1,20	1,90	2,70	3,70	3,60
Coefficiente líquido, excluída correção dívida	16,29	16,74	17,41	17,57	17,06	16,10	15,96	16,34	15,18	14,24	11,84	12,44	13,02	11,24	0,70	9,87

Fonte: AFONSO, José R. & REZENDE, Fernando, "Endividamento dos governos estaduais e municipais, 1987.

TABELA A.3

CARGA TRIBUTARIA BRUTA GLOBAL - 1960/69

(Em percentagem do PIB)

TAXAS	ANUAL	MEDIA
1960	20,1	
1961	18,8	18,7
1962	17,8	
1963	18,0	
1964	19,4	
1965	21,8	21,8
1966	24,1	
1967	23,4	
1968	26,7	24,5
1969	24,2	

Fonte: Fernando REZENDE, "A Evolução das funções do governo",
Pesquisa e Planejamento Económico, 1 (2), p.253, dez.,
 1971.

Dados: CEF/FGV.

TABELA A.4

ORÇAMENTO GERAL DA UNIAO
EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL - 1970/85

(Em Cz\$ milhões de 1980)

ANOS	RECEITA ARRECADADA				DESPESA REALIZADA				SUPERAVIT OU DEFICIT EM % DO	DESPESA PIB
	IP	IPI	RECEITA	RECEITA DE	RECEITA	PESSOAL	INVESTIMEN	DESPESA		
			TRIBUTA	CONTRIBUI-							TOTAL	TOS	TOTAL
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1970	112,6	195,6	426,1	...	685,8	90,8	36,7	646,6	+39,2	14,5
1975	226,7	305,0	794,9	52,5	866,5	127,6	193,4	894,5	-28,0	10,3
1980	320,3	272,2	1.002,7	206,5	1.230,0	125,9	92,3	1.191,0	+39,0	9,4
1981	321,2	250,0	919,4	159,2	1.120,7	121,7	172,1	1.074,4	+46,3	9,1
1982	355,2	259,3	951,0	180,5	1.164,0	127,7	115,2	1.126,2	+37,2	9,6
1983	387,3	220,3	847,7	237,9	1.129,6	107,9	78,5	1.063,6	+66,0	9,4
1984	440,1	144,3	815,7	237,2	1.087,8	91,5	56,3	1.010,2	+77,6	8,7
1985	533,9	220,0	993,1	201,0	1.237,5	126,9	67,1	1.196,9	+40,6	9,3
TAXA DE CRESCIMENTO REAL - % a.a.										
80/70	11,0	3,4	8,9	...	6,0	3,3	9,7	6,3	0,0	...
85/80	10,8	-4,2	-0,2	-0,5	0,1	0,1	-6,2	0,0	0,8	...
85/70	10,9	0,8	5,8	...	4,0	2,3	4,1	4,2	0,2	...

Fonte: BRASIL. Ministério da Fazenda, "Finanças do Brasil" e "Balancos Gerais da Uniao".

Deflator: IGP-DI

Taxas de crescimento real: média geométrica anual.

TABELA A.5

ORÇAMENTO FISCAL DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS
EVOLUÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTARIA - 1970/85

(Em C2\$ milhões de 1980)

ANO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL					MUNICÍPIOS				
	RECEITA	DESPESA	SUPERAVIT OU DEFICIT	(3)/(1)	DESPESA EM % DO PIB	RECEITA	DESPESA	SUPERAVIT (8)/(6) OU DEFICIT	(8)/(6)	DESPESA EM % DO PIB
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1970	439	445	-6	-1,4%	8,1	113	115	-2	-1,8%	2,1
1975	782	776	+6	0,8%	8,6	228	235	-7	-3,1%	2,6
1980	919	900	+19	2,1%	7,1	320	329	-9	-2,8%	2,6
1981	895	904	-9	-1,0%	7,2	313	323	-10	-3,2%	2,6
1982	795	1.008	-213	-26,8%	8,2	273	362	-89	-32,6%	2,9
1983	802	867	-65	-8,1%	7,2	285	292	-7	-2,5%	2,4
1984	853	863	-10	-1,2%	6,8	290	298	-8	-2,8%	2,3
1985	1.120	1.180	-60	-5,4%	8,6	...	...	...	...	...
Cresc. anual 84/70	4.9%	4.8%	3.7%	-	-	6.9%	7.0%	10.4%	-	-

Fonte: IBGE, "Séries Estatísticas Retrospectivas", vol.3, pp.580/1; e MF/SEF, 1985.

Notas:

(...) Dados não disponíveis.

Receita arrecadada e despesa realizada apenas da Administração Central ou Direta.

Deflatores: IGP-DI.

TABELA A.6

ORÇAMENTO CONSOLIDADO DOS GOVERNOS ESTADUAIS
 RESULTADO ORÇAMENTARIO E ESTRUTURA DA DESPESA - 1975/84

(Em Cz\$ milhoes de 1980)

ANO	DESPESA	SUPERAVIT	PRINCIPAIS CONTAS DA DESPESA		
	TOTAL	OU DEFICIT	PESSOAL	INVESTIMENTO	DIVIDA
	1	2	3	4	5
1975	775,1	+17,2	259,7	119,9	52,1
1980	904,4	- 0,6	361,6	136,9	93,1
1984	714,3	-29,8	263,8	98,4	94,6
Crescimento anual					
1984/75	- 0,9%	...	0,2%	-2,2%	6,8%

Fonte: IBGE, "Estatísticas Econômicas do Setor Público".

Consolidação da administração central e descentralizada, descontadas transferências intragovernamentais.

Administração descentralizada inclui autarquias, fundações e fundos autônomos

Deflador: IGP-DI.

TABELA A.7

ORÇAMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS E DESPESAS - 1971/86

ANO	RECEITA DO FPAS		DESPESAS DO SINPAS			SALDO (7)=(3)-(6)	DESPESAS EM % DO PIB (8)	
	CONTRIBUIÇÕES (1)	CONT.UNIAO (2)	TOTAL (3)	INPS (4)	INAMPS (5)			TOTAL (6)
Em Cz\$ milhoes de 1980								
1971	194,2	25,5	232,8	146,8	62,3	223,6	9,2	4,49
1975	423,3	29,9	479,9	295,3	132,5	453,5	26,4	5,23
1979	582,7	33,1	636,0	464,4	186,8	682,8	-46,8	5,40
1981	571,4	62,1	652,2	483,8	172,5	708,8	-56,6	6,01
1982	722,2	35,5	776,0	546,1	176,2	756,4	19,6	6,44
1982	569,3	52,3	635,7	479,2	141,7	646,8	-11,1	5,71
1984	510,3	65,7	593,7	420,0	150,9	595,6	-1,9	5,14
1985	578,8	28,4	645,7	429,9	166,9	622,3	23,4	4,82
1986	687,7	29,0	748,9	490,4	176,4	700,1	48,8	5,01
CRESCIMENTO ANUAL REAL - EM %								
1980/87	12,9	2,9	11,8	13,6	13,0	13,2	...	...
1984/80	-3,3	1 8,7	-1,7	-2,5	-5,2	-3,4	...	5,74
1986/84	16,1	-3 3,6	12,3	8,1	8,1	8,4	...	4,91
1986/87	8,8	1,9	8,1	8,4	7,2	7,9	...	...

Fonte: Balanços entidades SINPAS e Azeredo (1987).

Notas:

Não discriminadas outras receitas e despesas do IAPAS, LBA e FUNABEM.

Contribuições de empregadores e empregados.

Deflator: IGP-DI

Taxas de crescimento médio: média geométrica anual.

TABELA A.8

INDICADORES DOS RECURSOS DO TESOURO TRANSFERIDOS A
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA FEDERAL - 1981/85 (UNIVERSO DA SEST)

CONJUNTO/GRUPOS/UNIDADES	1981			1985			TAXA CRESCIMENTO REAL 1985 / 1981 (% a.a.)
	Cz\$ mil de 80	DISTRIB. % DAS RECEITAS a/	% DAS RECEITAS b/	Cz\$ mil de 80	DISTRIB. % DAS RECEITAS c/	% DAS RECEITAS d/	f/
	1	2	3	4	5	6	7
ORÇAMENTO CONSOLIDADO DA SEST	467.024	100,0	9,4	433.947	100,0	7,1	- 1,8
ENTIDADES TÍPICAS DE GOVERNO	234.628	50,3	50,3	220.732	50,9	71,6	- 1,5
Sistema de Ensino/Educação (MEC)	77.267	16,5	72,3	87.552	20,2	83,4	+ 3,2
Entidades do Min.Saúde	13.048	2,8	85,8	5.388	1,2	43,5	-19,8
SUDENE (MINTER)	3.143	0,7	76,6	15.175	3,5	51,7	+48,2
EBTU (MDU)	9.727	2,1	83,3	9.966	2,3	53,7	+ 0,6
DNER (MT)	39.547	8,5	67,4	39.004	9,0	87,7	- 0,3
CNPq (MCT)	6.007	1,3	83,6	8.829	2,1	88,4	-10,4
EMBRAPA (MA)	6.708	1,4	84,2	6.562	1,5	87,6	- 0,5
Outras e/	79.181	17,0	30,1	48.156	11,1	26,9	-11,7
SETOR PÚBLICO ESTATAL (SPE)	159.436	34,1	7,0	115.830	26,7	4,9	- 7,7
Grupo RFFSA (MT)	54.829	11,7	51,1	65.977	15,2	58,5	+ 4,7
Grupo PORTOBRAS (MT)	10.723	2,3	30,7	9.124	2,1	31,7	- 3,9
Grupo INFRAERO (NAER)	4.680	1,0	52,6	13.867	3,2	24,5	+31,2
Grupo SIDERBRAS (MIC)	20.072	4,3	7,1	5.928	1,4	2,1	-26,3
Outras empresas d/	69.132	14,8	3,8	20.934	4,8	1,1	-25,8
PREVIDÊNCIA SOCIAL (SINPAS)	63.193	13,5	3,9	54.925	12,7	8,2	- 3,4
BANCOS OFICIAIS FEDERAIS e/	9.767	2,1	0,6	42.459	9,7	1,5	+44,4

Fonte: Dados da SEPLAN/SEST, "Relatório de Atividades 1982" e "Relatório Anual 1985".

Notas:

a/ Repassar à conta em relação ao total de receitas transferidas.

b/ Transferências do Tesouro em relação ao fluxo total de recursos do ente (ou seja, inclui também receita operacional, não-operacional e operações de crédito).

c/ Principais tomadoras de repasses (em % das receitas de 1985) - FINEP (56%), DNOS (68%), CODEVASF (69%), DNOCS (94%), EMBRATER (82%), IBC (83%), IAA (69%), FIBGE (99%), INCRA (32%) e CNEN (95%).

d/ Principais tomadores de repasses (em % da receita de 1985): EMBRAER (18%), VALE (2%), NUCLEBRAS (12%) e ELETROBRAS (1%).

e/ Transferências concentradas no Grupo BNDES (em 1985, absorve 73% dos repasses aos bancos e representa 12% de seus recursos).

f/ Taxa média geométrica anual.

Deflator: IGP-DI.

TABELA A.9

ORÇAMENTO DO SETOR PRODUTIVO ESTATAL NÃO-FINANCEIRO DA UNIÃO E DOS ESTADOS
EVOLUÇÃO DOS INDICADORES CONTÁBEIS DAS EMPRESAS - 1980/84

(Em Cz\$ milhões de 1980)

ANO	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA						BALANÇO PATRIMONIAL					
	RECEITA OPERACIONAL		LUCRO OU PREJUÍZO OPERACIONAL <i>a/</i>		LUCRO OU PREJUÍZO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO <i>b/</i>		IMOBILIZAÇÕES		PASSIVO DE TERCEIROS <i>c/</i>		DÍVIDA EXTERNA <i>d/</i>	
	SEST <i>e/</i>	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS	SEST	ESTADUAIS
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
1980	1.541,1	305,0	49,8	94,8	99,5	-13,4	3.414,1	1.435,1	3.176,0	969,0	1.323,2	349,5
1981	1.537,4	333,2	5,6	104,5	130,2	23,6	3.993,2	1.666,0	3.694,8	1.127,9	1.511,7	392,6
1982	1.550,8	352,0	22,4	92,0	66,1	-6,4	4.454,2	2.009,2	4.151,8	1.273,8	1.803,6	458,7
1983	1.580,4	377,5	24,9	109,3	71,0	-41,4	5.116,9	2.070,9	4.738,0	1.459,0	2.375,9	604,3
1984	1.706,6	387,4	56,4	130,3	138,2	-33,2	5.280,7	2.121,3	4.829,4	1.548,8	2.502,7	635,1
1980/84	2,6%	6,2%	3,2%	8,2%	8,6%	25,5%	11,5%	10,3%	11,0%	12,4%	17,3%	16,1%

Fonte: SEPLAM/SEST, "Perfil das empresas estatais", 1986, vol.1; "Estatísticas Econômicas do Setor Público".

Notas:

a/ Despesas operacionais: inclui despesas com pessoal e com insumos e serviços ou outros custos.*b/* Ativo imobilizado, líquido de depreciações e exaustões.*c/* Passivo circulante + exigível a longo prazo.*d/* Empréstimos e financiamentos em moeda estrangeira (exclui empréstimos Res. 63).*e/* Compreende o orçamento do setor a nível federal.*f/* Taxa de crescimento anual média geométrica.

Deflador: IGP-DI médio (colunas 1 a 6) e dezembro (colunas 7 a 12).

TABELA A.10

EVOLUÇÃO RECENTE DOS GASTOS SOCIAIS,
RECEITA TRIBUTARIA e JUROS DA DIVIDA - 1980/85

(Em Cz\$ milhoes de 1980)

ANO	GASTO SOCIAL FEDERAL a/		RECEITA TRIBUTARIA FEDERAL b/		JUROS DA DIVIDA INTERNA			
					TOTAL		RESTRITO c/	
	VALOR	% DO PIB	VALOR	% DO PIB	VALOR	% DO PIB	VALOR	% DO PIB
	1	2	3	4	5	6	7	8
1980	1.164	9,2	2.352	18,6	239	1,9	139	0,7
1981	1.226	10,0	2.301	18,8	273	2,2	147	1,1
1982	1.320	10,7	2.523	20,5	427	3,5	234	1,2
1983	1.225	10,2	2.332	19,4	503	4,2	324	1,9
1984	1.003	7,9	2.080	16,3	794	6,2	469	2,7
1985	1.143	8,3	2.265	16,5	1.503	10,9	495	3,7
1985/80 d/	4%	9,4	-0,6%	18,4	35,9%	4,8	23,6%	1,9

Fonte: Baptista VIANNA & Paolo (1987), tab.15 (Coluna 1); Contas Nacionais (Colunas 3 e 5); e BACEN, 1987 (Coluna 6).

Notas:

a/ Compreende as Areas de educaçao e cultura, assistencia e previdencia, saude, alimentaçao, trabalho, habitaçao e urbanismo, e saneamento; financiado por recursos do Tesouro (inclusive FINSOCIAL) e Fundos de Previdencia (FPAS) e por aplicaçoes do FAS e FGTS.

b/ Inclui a arrecadaçao de imposto, taxas e contribuicoes, inclusive a Previdencia Social e PIS/PASEP.

c/ Exclui correçao monetaria e desconto das DTNs. ATENCAO: inclui tambem custo da divida mobiliaria interna estadual e municipal.

d/ Cz\$ milhoes de 1980; taxa media de crescimento real anual; % do PIB: media dos coeficientes no periodo.

Valores corrigidos pelo Deflator Implcito do PIB.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, José R. Autarquias, fundações e empresas dos estados e municípios. Revista de Finanças Públicas, 46(367):18-41. Jul./set.1986.
- _____. Carga tributária no Brasil: uma discussão metodológica. Rio de Janeiro, 1967. mimeo.
- _____. A empresa estatal no Brasil: um instrumento da política econômica de curto prazo e uma abordagem setorial dos principais grupos. Brasília, s.ed., 1985. mimeo.
- _____. Transferências intergovernamentais de estados e municípios. Revista de Finanças Públicas, 45(363):92-41, set.1985.
- _____. & LOBO, Tereza. Federalismo fiscal. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1987 (TDI nº 108).
- ALMEIDA, Júlio Sérgio Gomes. O ajuste financeiro das empresas industriais na crise. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1985 (TDI nº 81).
- _____. Financiamento e desempenho corrente das empresas privadas e estatais. Relatório de Projeto FINEP/FUNDAP. São Paulo, jun.1987.
- BATISTA JR., Paulo N. Dois diagnósticos equivocados da questão fiscal no Brasil. Revista de Economia Política, 5(2):16-38. jun.1985.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Brasil. Programa Econômico. Brasília, diversos volumes.
- BRAGA, José Carlos. Os orçamentos estatais e a política econômica. Anais da ANPEC, 1981.
- BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Dimensões da previdência e assistência social no Brasil. Brasília, 1987.
- CALABI, Andrea. Déficit público e o papel da STN. Brasília, 1987. mimeo.
- _____. et alii. Geração de poupanças e estrutura de capital das empresas no Brasil. São Paulo, CVM/FIPE, 1979.
- COSTA, Margareth. A política fiscal na economia brasileira. Conjuntura Econômica, 59(2):109-116. fev.1985.
- COUTINHO, Luciano & REICHSTUL, Henry. Investimento estatal 1974-1980: ciclo e crise. In: COUTINHO, R. & BELLUZZO, L., orgs. Investimento capitalista no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1983. v.II.
- CRUZ, Paulo Davidoff. Divida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta. São Paulo, Brasiliense, 1984.

DAIN, Sulamis. Como não fazer política fiscal. Revista de Economia Política, 3(4):127-134. out./dez.1983.

_____. Proteção social ao trabalhador: o mercado de trabalho brasileiro, estrutura e conjuntura. Rio de Janeiro, MTB/IEI/UFRJ, 1987.

_____. & AFONSO, José Roberto R. O setor público e as finanças públicas na América Latina: o caso do Brasil. In: Coloquio Franco Latinoamericano sobre Finanzas Publicas y Desarrollo. Rio de Janeiro, JIAP-IEI/UFRJ-CEPAL, nov.1987.

FERREIRA, Edésio. O controle da base monetária no Brasil. Revista de Finanças Públicas. abr./jun.1984.

GOMES, Guilherme et alii. Autoridades monetárias: institucionalidade, papel no ajustamento externo e no financiamento da economia. Rio de Janeiro, BNDES, 1985.

IBGE. Estatísticas econômicas do setor público, Rio de Janeiro, s.d., diversos volumes.

LANGONI, Carlos. Bases institucionais da economia brasileira. Rio de Janeiro, ESG, 1981. mimeo.

PAULA, Tomás. Estrutura e evolução das contas fiscais. Relatório de Projeto FINEP/FUNDAP. São Paulo, 1987.

PINEL-SILES, A. Brazil's tax system. World Bank, 1987. mimeo.

REZENDE, Fernando. Autonomia política e dependência financeira: uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos estados. Pesquisa e Planejamento Econômico, 12(2):489-540. ago.1982.

_____. & AFONSO, José. Endividamento dos governos estaduais e municipais. Brasília, s.ed., 1987. mimeo.

_____. & AZEREDO, Beatriz. Fundos sociais. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1986 (TDI no 25).

_____. & DAIN, Sulamis. Reforma institucional, finanças públicas e controle dos gastos governamentais. Pesquisa e Planejamento Econômico, 15(2):307-324, ago.1985.

SILVA, Beatriz Azeredo. Um estudo sobre as contribuições sociais. Rio de Janeiro, IEI/UFRJ, 1987. mimeo (Tese de mestrado inédita).

_____. & REZENDE, Fernando. Contribuições sociais. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1987 (TDI no 107).

WERNECK, Rogério. "A questão do controle da necessidade de financiamento das empresas estatais". Orçamento de Dispêndios Globais da SEST, Pesquisa e Planejamento Econômico, 16(2):381-412, Rio de Janeiro, ago./1986.

CAPITULO II

**LIMITES ESTRUTURAIS AO FINANCIAMENTO
DA PREVIDENCIA SOCIAL**

Adolfo Furtado



I. INTRODUÇÃO

A polêmica em torno do gigantismo do aparelho estatal concentrou-se, inicialmente, nos países centrais, em torno do papel de remanejador de parte do excedente social para as camadas da população excluídas do processo corrente de acumulação: idosos, jovens, desocupados, trabalhadores com perda temporária de capacidade laborativa, etc. Parte da crise fiscal do Estado passou a ser explicada pela incapacidade estrutural dos sistemas de seguridade social em financiar uma massa de benefícios crescentes, gerada, nos países em que se havia completado o processo de transição demográfica, pela queda na relação entre ativos e inativos.

No Brasil, ao contrário, o discurso antiestatizante assumiu primeiramente uma postura contrária à liderança exercida pelo Estado no processo de desenvolvimento capitalista, em função, principalmente, da dimensão alcançada pelo setor produtivo estatal. Embora a questão do déficit da Previdência Social tenha surgido de forma recorrente na academia ao longo da década passada, nunca chegou a assumir a dimensão que suscitou a controvérsia em torno do welfare state. Isto se deve, em grande parte, à necessidade de o Estado brasileiro administrar os conflitos sociais potenciais decorrentes da profunda polarização existente na sociedade brasileira entre os processos de crescimento econômico e de repartição da renda entre os distintos grupos sociais.

Não importa aqui discutir se o capitalismo brasileiro padece de uma insuficiência dinâmica, em termos de integração da

população brasileira ao mercado de trabalho especificamente capitalista 1/, ou se os determinantes da marginalização de parcela expressiva da sociedade devem ser procurados em outras esferas (política, institucional, etc). O dado concreto é que a unidade entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social no Brasil é obstada fundamentalmente pela polarização do mercado de trabalho nos chamados setores formal e informal e pela fixação da taxa de salários em níveis extremamente baixos para o grau de desenvolvimento capitalista já alcançado pela economia.

Essas duas características estruturais são responsáveis, em larga escala, pela enorme concentração de renda na economia brasileira e produzem, necessariamente, um grande contingente de indivíduos duplamente marginalizados. De um lado, grande parte da população economicamente ativa permanece total ou parcialmente alijada do processo de acumulação de capital e do acesso aos bens e serviços por ele produzidos. De outro, essa mesma parcela da sociedade se vê desprovida dos direitos básicos de cidadania e, conseqüentemente, sem capacidade de pressão política pelos canais institucionais usuais (partidos políticos, sindicatos, etc).

Um indicador do potencial de desequilíbrio social, embutido na desigual distribuição de renda do país, é o fato de que, aproximadamente, 76,5% da PEA encontrava-se, em 1986, abaixo do padrão de sobrevivência estabelecido como mínimo na década de 30 2/. Isto acarreta uma pressão social potencial e justifica a criação de mecanismos dentro do aparato estatal que complementem,

-
- 1/ Considera-se aqui mercado de trabalho especificamente capitalista aquele que, grosso modo, reproduz as condições e as regras de funcionamento dos mercados de trabalho das economias capitalistas cêntricas.
 - 2/ Embora a canastra de bens e serviços, estabelecida na legislação que criou o salário-mínimo, esteja certamente defasada, dando margem - via introdução de produtos substitutos - ao seu barateamento histórico, a comparação permanece válida, porque não é menos verdade que as necessidades básicas também se ampliaram ao longo do tempo, principalmente a partir da fase de industrialização acelerada porque passou o país.

mesmo que precariamente, os requisitos de manutenção dos trabalhadores e suas famílias. No Brasil, como se sabe, estes mecanismos estão concentrados, principalmente, na Previdência Social, que sofre uma pressão constante para romper a unidade que deveria, em tese, existir entre o universo de contribuintes e a clientela do sistema. Este rompimento manifesta-se, por exemplo, na concessão de benefícios a trabalhadores rurais que não contribuem diretamente e na universalização da assistência médica.

Essa necessidade objetiva de o Estado viabilizar - na presença de uma taxa de salários insuficiente - a reprodução da força de trabalho e o discurso teórico que reduz a crise brasileira à problemática do déficit público explicam dois movimentos aparentemente contraditórios da atual conjuntura brasileira. De um lado, a diminuição dos gastos estatais e a desregulamentação da economia são vistos como uma espécie de panacéia universal para a economia brasileira. De outro, assiste-se a um processo de reformulação institucional no âmbito da Assembléia Nacional Constituinte que aponta para uma ampliação do universo de beneficiários da seguridade social e para o resgate parcial da cidadania econômica dos grupos cobertos pela Previdência Social, mediante a definição de um valor mínimo de benefício equivalente ao salário-mínimo legal, a cláusulas de preservação do valor real das prestações e até mesmo a recomposição do valor dos benefícios em manutenção, entre outros instrumentos. Deste modo, a pressão social, cristalizada no texto político, vai ao encontro dos requisitos de administração da crise econômica.

Neste contexto, a questão que se coloca para o sistema de previdência e assistência social é a de até que ponto ele será capaz de suportar, de forma autônoma, essa tendência à universalização de sua abrangência e o papel de instrumento de resgate da cidadania de uma parcela não desprezível dos grupos marginalizados, que a ele estão ligados. É importante, pois, não

apenas analisar as dificuldades conjunturais em financiar um fluxo ampliado de gastos, como também aprofundar a discussão em torno da capacidade estrutural da Previdência Social em fazer frente a esse novo patamar de demandas sociais.

II. CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DO FINANCIAMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL

Invariavelmente, o debate em torno da falência do welfare state nos países capitalistas centrais tem, como já se mencionou na seção anterior, posto em relevo o papel do processo de transição demográfica como elemento estrutural detonador da crise específica dos sistemas de seguridade social. A elevação da expectativa de vida, a redução das taxas de fecundidade e o conseqüente envelhecimento da população tendem a diminuir e até reverter o ritmo de crescimento da força de trabalho e a ampliar, concomitantemente, o contingente de indivíduos inativos, inviabilizando o financiamento exclusivamente endógeno dos sistemas de seguridade social.

No Brasil, a questão da transição demográfica não parecia se colocar como problema crucial ao financiamento da Previdência Social até a década passada, pelo menos nos mesmos termos em que era posto nas economias capitalistas centrais. O país viveu, desde os anos 30, um período de explosão demográfica, caracterizado pela relativa estabilidade da taxa de fecundidade total e pela elevação da expectativa de vida da população. A relação potencial entre ativos e inativos era, pois, bastante elevada, muito embora as mediações entre o crescimento da população economicamente ativa e as diversas estâncias do processo produtivo limitassem (pela extensão da não-monetização nas relações de trabalho, por exemplo) o universo de contribuintes.

O rápido declínio das taxas de fecundidade a partir da década de 1970 ^{3/} aponta, aparentemente, para a possibilidade de que o processo de transição demográfica esteja acontecendo de forma acelerada no país. No entanto, os demógrafos ainda se encontram mais preocupados em entender as causas e as relações subjacentes a este fenômeno do que em especular sobre as consequências futuras do processo. É certo que, no limite, poder-se-á reproduzir no Brasil situação semelhante à descrita para os sistemas de seguridade social de países capitalistas avançados.

Antes deste futuro mais ou menos longínquo, porém, a ação combinada da dinâmica de acumulação de capital e desse processo de transição demográfica certamente terão impactos importantes sobre a estrutura do mercado de trabalho e sobre o nível da taxa de salários. Com a estabilização e o envelhecimento da população, é provável que a redução das taxas de crescimento da oferta de mão-de-obra possa contribuir para o movimento de integração do mercado de trabalho, ampliando a participação relativa do mercado de trabalho formal e elevando a taxa de salários, o que significaria a ampliação do universo de contribuintes à Previdência ^{4/}.

As principais condicionantes estruturais do financiamento da Previdência Social nas próximas duas ou três décadas, entretanto, deverão ainda ser buscadas na estrutura social e econômica extremamente desequilibrada, do ponto de vista da distribuição da renda, da riqueza e da capacidade de pressão política, bem como no patamar da taxa de salários.

^{3/} Entre 1960 e 1970, a taxa de fecundidade total era de 5,76 filhos por mulher. No período 1970/80 reduziu-se para 4,35 e em 1980/84, de acordo com dados da PNAD, caiu ainda mais para 3,53. Para uma análise global do processo de transição demográfica, ver SALM (1987), cap. 4, pp.40/53; e CARVALHO (1987).

^{4/} Este ponto será retomado na seção final.

De fato, tanto os mercados de produtos e serviços quanto o mercado de trabalho caracterizam-se por serem uma articulação de segmentos bastante heterogêneos.

No mercado de produtos, convivem conglomerados de capitais que apresentam processos produtivos tecnologicamente avançados, atuam de forma oligopolista e possuem, por conseguinte, capacidade de fixação de preços; e uma miríade de pequenas empresas, com um nível de organização ainda primitivo do processo de trabalho e de produção, tomadoras de preços e de reduzida capacidade de acumulação.

A essa estrutura desigual correspondem múltiplas relações de trabalho, variando desde o assalariamento típico dos países cênicos, com toda a teia de estatutos sociais a ele subjacentes, até formas de contratação só encontradas em estágios iniciais do desenvolvimento capitalista na Europa. O corte jurídico que divide o mercado de trabalho em formal e informal - pelo reconhecimento estatal do contrato de trabalho - é a aproximação mais utilizada para descrever esta realidade.

A heterogeneidade nos mercados de produtos e de trabalho tem reflexos claros sobre a forma desigual como são apropriados os lucros entre os diversos capitais e a massa de rendimentos do trabalho, a qual está na raiz dos elevados níveis de concentração de renda e riqueza no Brasil. Ela também guarda intensa correlação com a distribuição do poder político, tal como se manifesta a nível de formação e atuação do aparato estatal.

Outra condicionante estrutural que não pode ser integralmente explicada pela heterogeneidade nos mercados do produto e do trabalho é o patamar extremamente baixo - do ponto de vista das necessidades de manutenção do trabalhador individual - em que é fixada a taxa de salários. Aparentemente, o capitalismo brasileiro ainda não superou o estágio em que a

manutenção da força de trabalho coletiva se processa sem maior consideração para com a sobrevivência do trabalhador individual.

Com efeito, em 1986, cerca de 62% dos ocupados com rendimentos percebiam, em todos os trabalhos, uma remuneração média equivalente a 1,34 salário-mínimo, enquanto o rendimento médio de todos os ocupados não ultrapassava 3,38 salários-mínimos (ver tabela 1). Se tomarmos a evolução do salário-mínimo institucional como proxy da taxa de salários, veremos que ela mostra uma tendência à redução desde o início da fase de industrialização pesada, além de um progressivo distanciamento em relação ao patamar mínimo de sobrevivência (ver Gráfico 1).

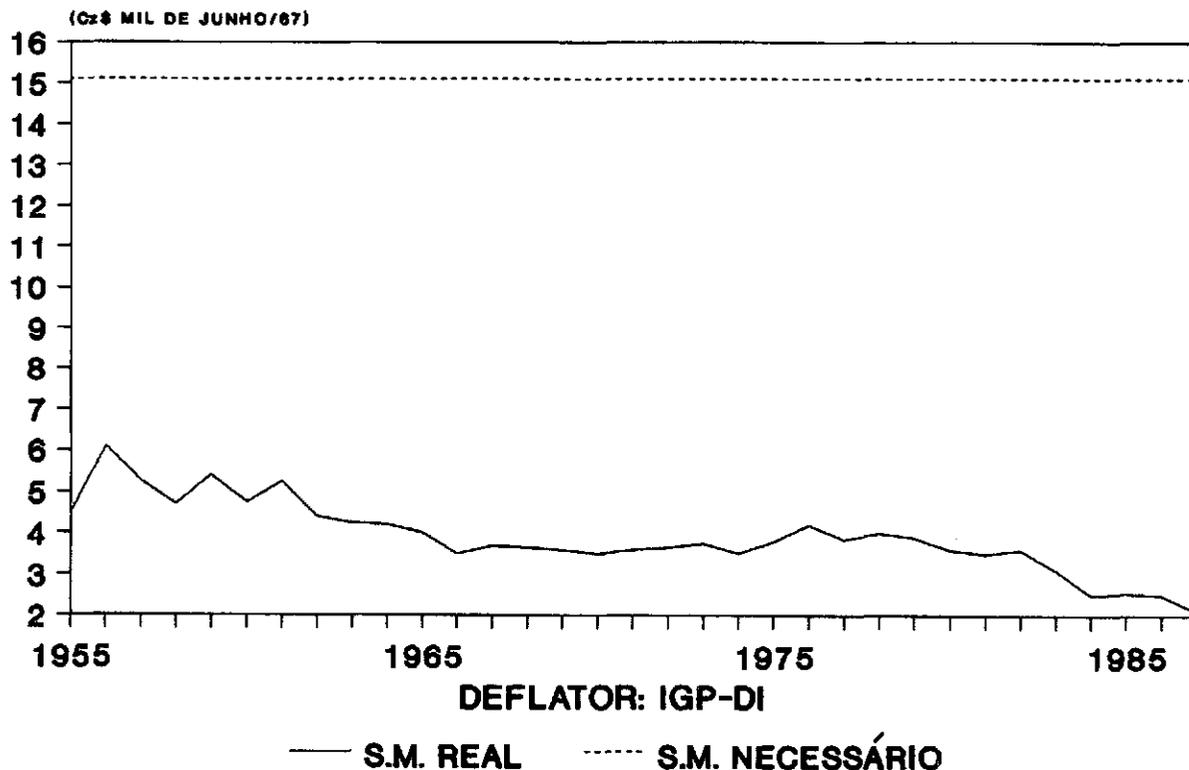
De que forma essas condicionantes impactam o sistema de seguridade social brasileiro?

Um dos vetores essenciais da ação estatal, após a crise de 1929, é promover a redistribuição de parte do excedente para segmentos sociais, momentânea ou definitivamente, excluídos do processo corrente de acumulação de capital. No caso brasileiro, esta ação do Estado torna-se ainda mais relevante, dada a baixíssima taxa de salários, como forma de viabilizar a manutenção do trabalhador e de sua família. Existe, portanto, uma pressão sempre presente para que a Previdência Social universalize seu atendimento, aproximando-se de um seguro coletivo puro.

De outro lado, a concepção básica do sistema é contratualista e pressupõe, por conseguinte, seu autofinanciamento. A Previdência Social sofre, assim, intrinsecamente, uma contradição entre sua vocação de transformar-se em seguro coletivo e a estreiteza conceitual de sua base de financiamento, que significa, em última instância, uma barreira potencial à apropriação, pelo sistema de seguridade, de outras parcelas do excedente, captadas pelo aparato estatal.

GRÁFICO 1

EVOLUÇÃO REAL DO SALÁRIO MÍNIMO



Ademais, a base de incidência predominante (cerca de 89% das contribuições, em 1986) é a massa de salários 5/. Em função disto, a capacidade de a Previdência Social ampliar sua cobertura e viabilizar o acesso à cidadania de parcela expressiva da sociedade brasileira está diretamente ligada às características estruturais do mercado de trabalho e limitada por três variáveis básicas: o estoque e o ritmo de incremento do emprego no mercado formal de trabalho, a taxa média de salários neste segmento do mercado e a distribuição de salários.

5/ As demais bases são o valor da produção rural comercializada e o montante sobre o qual contribuem autônomos e empregadores, que não guarda relação direta com seus rendimentos.

III. ESTRUTURA DA OCUPAÇÃO, TAXA DE SALÁRIOS E LIMITES A AMPLIAÇÃO DA MASSA DE CONTRIBUIÇÕES

Em economias capitalistas, com mercado de trabalho e de produtos integrados e homogêneos, os sistemas de seguridade social conseguem apropriar, direta ou indiretamente, uma parcela de contribuições que incide sobre praticamente toda a renda interna do país, exceção feita, talvez, ao produto e à massa de rendimentos do trabalho agrícola.

No Brasil, a heterogeneidade já mencionada nos mercados de produto e de trabalho constitui-se um limite estrutural à expansão do financiamento da Previdência Social. A tabela 2 procura estimar a proporção máxima de contribuintes do sistema em relação ao total de ocupados, para o ano de 1985. Os trabalhadores rurais foram incluídos, não só porque já são cobertos pelo sistema de benefícios, mas porque a nova Previdência Social, que emergirá do processo constituinte, igualará os regimes de previdência urbana e rural.

Considerou-se inicialmente, para efeito da estimativa, que a totalidade dos empregados do mercado formal de trabalho é contribuinte do sistema, aí incluídos os trabalhadores rurais participantes do PIS, que são uma boa proxy dos assalariados rurais cobertos pela previdência urbana. Os contribuintes assalariados sem carteira de trabalho reúnem uma parcela dos empregados domésticos (ponderados pela participação dos sem carteira nos serviços auxiliares) e os funcionários públicos estatutários. Foram excluídos do cômputo os estudantes, facultativos e contribuintes em dobro.

O sistema brasileiro de seguridade social, em que pese a tendência constante à universalização, só consegue ser financiado por cerca de 43,5% dos ocupados. Mesmo levando-se em conta apenas os ramos de atividade não agrícolas, cerca de 40,7% dos trabalhadores (em sua maioria assalariados informais e trabalhadores por conta própria) encontram-se à parte do esforço de arrecadação.

O mercado agrícola possui uma cobertura ainda menor, e isto não se deve somente ao fato de que a legislação atual não contempla a possibilidade de contribuição por parte do assalariado rural. Mesmo partindo-se da premissa de que todos os trabalhadores rurais com carteira assinada passem a contribuir para o sistema, a participação dos contribuintes agrícolas no total de ocupados no setor não ultrapassaria 8,37%, por duas razões básicas.

Em primeiro lugar, as relações de trabalho no campo são muito mais distantes das que vigoram em mercados de trabalho especificamente capitalistas do que nas atividades urbanas, e este fato pode ser apreendido pela importância relativa dos trabalhadores por conta própria (em cuja categoria se inclui toda a sorte de trabalhadores por parceria) e dos não-remunerados (geralmente mão-de-obra familiar).

Em segundo lugar, as diferenças entre tempo de trabalho e tempo de produção, na atividade agrícola, concorrem para que se produzam relações de assalariamento extremamente precárias, mesmo com o avanço da produção capitalista. Esta precariedade manifesta-se no caráter temporário do trabalho, na multiplicidade de patrões e no recurso quase constante ao trabalho do menor, que deprecia a remuneração média.

No meio urbano, os limites à incorporação dos trabalhadores do setor informal como contribuintes, bem como à apropriação da parcela recolhida por seus empregadores, transcendem o caráter

legal ou aspectos de natureza meramente operacional. Na realidade, a impossibilidade prática e jurídica de torná-los contribuintes é reflexo da própria estratégia de sobrevivência dos capitais individuais que os empregam: mesmo praticando uma taxa média de salários pelo menos 56% inferior à do mercado de trabalho formal 6/, sua massa de lucro é, ainda, aparentemente insuficiente para ser dividida com o Estado (não apenas como contribuições à previdência, mas através de impostos diversos, contribuições a outros fundos sociais, etc), sem que se comprometa o consumo do capitalista e a reprodução do capital.

Na medida em que o universo de contribuintes da Previdência Social é função direta do caráter especificamente capitalista dos mercados de trabalho, a massa de contribuições, como já se mencionou anteriormente, depende fundamentalmente dos rendimentos gerados nos espaços econômicos tipicamente capitalistas. O caso brasileiro é ainda mais particular, dada a elevada importância da massa de salários como base de incidência.

Com efeito, o comportamento cíclico das receitas da Previdência Social é grandemente explicado pelas flutuações da massa salarial do setor formal, como indicam os resultados de algumas regressões, apresentadas na tabela 3 7/. O limite estrutural básico à ampliação das receitas do sistema está dado, portanto, pela dimensão do mercado de trabalho formal e pela taxa de salários praticada neste mercado.

6/ Vide IBGE. PNAD-85, Tabela 3.23. O rendimento médio dos trabalhadores tipicamente informais deve ser bem menor que o valor de 1,6 salário-mínimo apresentando na tabela. Isto porque são computados entre os empregados sem carteira assinada 1,1 milhão de funcionários públicos estatutários, que, provavelmente, estão localizados nas faixas superiores de rendimentos. Em 1986, o rendimento médio dos sem carteira elevou-se em relação ao ano anterior, devido unicamente à conjuntura específica do Plano Cruzado.

7/ Ver, para maiores detalhes, MPAS/Secretaria de Estudos Especiais, Informe de Conjuntura (2), 33-53, jan.88, mimeo. (Convênio ANPEC/MPAS).

A contribuição das empresas sobre a folha de salários é, evidentemente, uma característica mutável do sistema de financiamento, embora possa refletir, por outro lado, a capacidade de pressão política dos setores capitalistas dinâmicos sobre o aparato estatal. É lícito pensar que, quanto mais oligopolizado o setor, menor a participação dos salários na formação do preço unitário e, conseqüentemente, na determinação da taxa de lucro. Dado que a taxa de salários na economia brasileira é extremamente baixa, mesmo para o setor formal do mercado de trabalho, a folha de salários poderia ser, em tese, menos gravosa para o capital do que, por exemplo, alguma proxy do lucro.

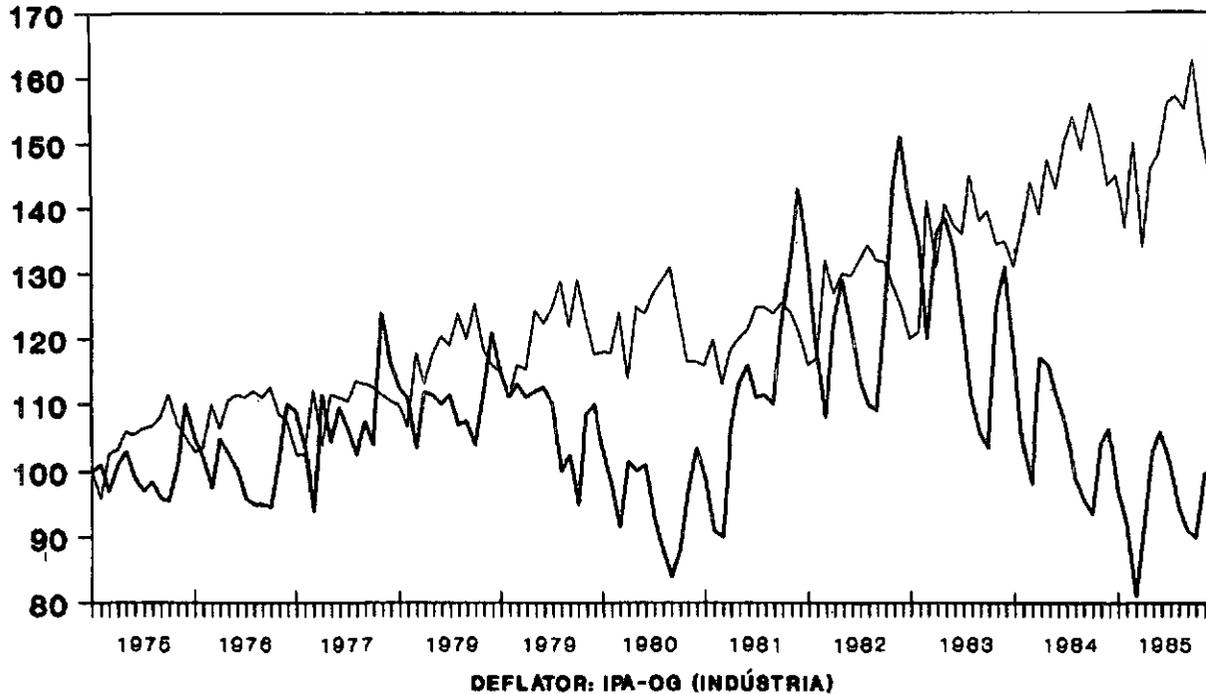
O Gráfico 2, que compara as tendências do salário real e da produtividade na indústria paulista, sugere que essa hipótese é de fato plausível. Os salários reais, no período 1979/85, mantêm-se em um patamar estável, à exceção do período 1981/83, enquanto a produtividade, medida pelo quociente entre o Indicador do Nível de Atividade e o Índice do Total do Pessoal Ocupado, apresenta um nítido comportamento ascendente.

GRÁFICO 2

SALÁRIOS REAIS E PRODUTIVIDADE

INDÚSTRIA PAULISTA - FIESP

175



— SALÁRIOS REAIS — PRODUTIVIDADE

A elevação dos salários durante o período de recessão pode ser explicada pelo fato de o índice de salários utilizado ser de base móvel e estar captando, na realidade, um incremento atípico do salário médio real provocado pela mudança da base de emprego. Como as empresas dispensam, inicialmente, seus trabalhadores menos qualificados e mantêm aqueles em que investiram maior tempo de treinamento, a estrutura ocupacional durante a crise não é a mesma dos demais períodos. Caso fosse mantida uma base de emprego fixa, a tendência dos salários na crise seria precisamente inversa.

Como os salários dos trabalhadores da indústria paulista não têm conseguido apropriar, mediante a política salarial ou a negociação coletiva, os ganhos de produtividade conseguidos ao longo do tempo, a única possibilidade de a Previdência Social ampliar sua arrecadação das contribuições dessa parcela do capital, dada a atual base de incidência e abstraindo-se as fraudes, parece ser através da expansão do emprego.

Ora, se a fração mais organizada da classe trabalhadora brasileira só tem conseguido manter um mesmo patamar de remunerações reais, é bastante provável que os demais segmentos do mercado de trabalho formal - mais dependentes das políticas salariais - apresentem um hiato ainda maior entre a evolução de seus salários e as respectivas produtividades setoriais. Pode-se supor, então, que parcela predominante dos ganhos de produtividade na economia brasileira esteja sendo apropriada pelo capital (industrial, de comércio ou financeiro), implicando ampliações da margem de lucro global, e portanto, da massa de lucros, dada uma conjuntura de crescimento.

Com efeito, simulações realizadas com dados do Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas, para o exercício de 1984 indicam que alguns setores alterariam sua importância relativa no total das contribuições dos empregadores se fosse aplicada, como base de

incidência, uma proxy do lucro bruto g/, calculada a partir da diferença entre rendas líquidas - excluídas as receitas de exportação e as receitas financeiras não-operacionais - e os custos de mercadorias e serviços (ver tabela 4).

É interessante notar que o setor financeiro passaria, já em 1984, a responder por um quinto da massa de contribuições, o que significaria praticamente dobrar sua participação. Outros setores, tradicionalmente intensivos em trabalho (como o comércio varejista e a construção civil), também incrementariam suas participações relativas. Tal fato é compatível com a hipótese de que a folha de salários é menos adequada para taxar o capital, em função da tendência de os salários reais não incorporarem sequer os ganhos de produtividade. No caso destes dois últimos setores, ainda concorre o fator adicional de existência de vínculos informais, que inibem a importância do efeito-emprego, já mencionado.

É curioso verificar que ramos industriais nitidamente oligopolistas, como a indústria de materiais de transporte e o segmento eletro-eletrônico, não tenham tido uma participação mais relevante com a nova base de incidência. Tal fato poderia ser talvez explicado por não serem consideradas as receitas de exportação, em um ano em que o crescimento foi basicamente garantido pelo desempenho dos setores exportadores.

Embora as evidências disponíveis permitam supor que a massa de salários não é a base de incidência mais adequada para as contribuições provenientes dos empregadores, será necessário um esforço adicional de pesquisa para avaliar até que ponto a

g/ Ver, a respeito, documento: MPAS. SINPAS. Análise do desempenho econômico-financeiro. Brasília. p.32-41. Ver também Fernando REZENDE. Bases para o financiamento da Previdência Social. In: Rumos da Nova Previdência. Anais do Grupo de Trabalho para reestruturação da Previdência Social. 1986. t.2. p.342.

alteração de base conferirá maior elasticidade ao sistema de seguridade social, em termos de seu financiamento 9/.

9/ Era intenção deste trabalho discutir com mais detalhes os limites dados pela distribuição funcional da renda à ampliação da base de financiamento do sistema previdenciário. Não foi possível, todavia, ter acesso em tempo hábil a estimativas realizadas pela DATAPREV sobre receitas provenientes de contribuições baseadas em uma proxy do lucro bruto.

IV. A DISTRIBUIÇÃO DE SALÁRIOS E SEU IMPACTO SOBRE O FINANCIAMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL 10/

Se o montante da massa de salários no setor formal do mercado de trabalho, determinado conjuntamente pelo nível de emprego e pela remuneração média dos trabalhadores, fixa um limite potencial à expansão das receitas da Previdência Social, as desigualdades existentes na estrutura salarial brasileira, certamente, tornam os horizontes de ampliação da base de financiamento do sistema ainda mais estreitos, em função da convivência entre um amplo leque salarial e uma baixíssima taxa de salários, que se aproxima, como vimos, do piso legal.

A distribuição das remunerações no mercado formal de trabalho, em 1985, apesar de apresentar níveis de concentração inferiores à dos rendimentos do conjunto das pessoas de 10 anos ou mais 11/, ainda evidenciava uma enorme amplitude do leque salarial (ver tabela 5). A relação entre as remunerações médias

10/ Para elaborar as estimativas apresentadas nesta seção, foram utilizadas informações da RAIS, processadas por duas fontes diferentes (Ministérios do Trabalho e da Previdência Social), de acordo com metodologias diversas. Ambas as tabulações apresentam problemas específicos, mas optou-se por utilizar os dados gerados pelo MPAS, por trabalharem com remunerações (os do Mtb referem-se a salário contratual) e terem, por conseguinte, coeficientes de concentração mais compatíveis com os de outras fontes (a exemplo da PNAD). Em função desta escolha, os dados limitam-se a 1985. As estimativas feitas sobre a distribuição de salários contratuais em 1986 encontram-se no Anexo, juntamente com uma discussão das limitações de ambas as bases de dados.

11/ Os índices de Gini para pessoas de 10 anos ou mais (exclusive as que percebiam somente em benefícios) e para a massa de remunerações eram de 0,6083 e 0,5357, respectivamente.

da faixa superior e inferior da distribuição era de 48,5 vezes. Por outro lado, os 4% mais ricos apropriavam-se de uma parcela da massa de remunerações praticamente igual (cerca de 24%) à dos 64% mais pobres.

A existência de uma baixa taxa de salários pressiona, como vimos, o sistema de seguridade social na direção da universalização e ampliação do valor dos benefícios, como forma de garantir a manutenção da força de trabalho, mas, paradoxalmente, os elementos institucionais determinantes da taxa e das variações reais do salário são também relevantes na fixação do benefício médio. A determinação do valor do benefício tem que obedecer, no curto prazo, o compromisso entre a expansão da cobertura e o volume limitado de recursos, e as políticas institucionais de salários (como a política de salário-mínimo e as fórmulas de reajustes) acabam por fornecer os mecanismos que garantem este equilíbrio precário e problemático. O resultado é um valor de benefício médio que tende a flutuar juntamente com a taxa institucional de salários, mas em um patamar nitidamente inferior (em 1985, por exemplo, não chega a atingir 40% da remuneração média do setor formal). Este movimento, porém, se dá na base de uma Previdência Social de concepção contratualista, que reforça em maior ou menor grau a correspondência entre o montante da contribuição e o valor dos benefícios.

Se o valor mínimo médio dos benefícios guarda estreita correspondência com o salário-mínimo institucional e é dele uma proporção específica, que depende, grosso modo, da participação ponderada da clientela por regime previdenciário (rural ou urbano), os benefícios dos assalariados nas faixas de rendas mais altas guardam uma relação com os salários na atividade, embora mediada por uma intrincada cadeia de regras de conversão.

O valor desses benefícios, quando de sua concessão, baseia-se nos 12 (nos casos de doença e invalidez) ou 36 (para os de data previsível de concessão) últimos salários-de-contribuição do

segurado. O salário-de-contribuição só é idêntico ao salário percebido pelo trabalhador do mercado formal quando sua remuneração for igual ou inferior ao limite de 20 salários mínimos de referência. Os trabalhadores acima deste patamar de rendimentos já passam a ter seus benefícios calculados sobre uma fração de seus salários efetivos.

A partir dos salários-de-contribuição é calculado o chamado salário-de-benefício, que equivale a 1/12 ou 1/36 do somatório dos salários de contribuição, previamente indexados por um fator de correção que se baseia nos reajustes institucionais de salários, e não em um índice de custo de vida. Reforça-se, deste modo, a relação entre as variações do benefício e as dos salários. O valor final do benefício ainda será uma proporção do salário-de-benefício, determinada, grosso modo, pelo tempo de serviço do segurado. Existe, ainda, um limite máximo para o benefício, atualmente fixado em cerca de 15,2 salários mínimos de referência.

Esta sistemática de determinação dos valores dos benefícios gera uma distribuição bem menos concentrada que a dos salários, mas que apresenta, de todo modo, uma amplitude não desprezível (ver tabela 6). A título de exemplo, mesmo abstraindo-se os regimes especiais de aposentadorias, a relação entre a maior e a menor aposentadoria média chega a ser de aproximadamente 13 vezes.

Reproduz-se, assim, ao nível da distribuição de benefícios, situação semelhante à encontrada para os rendimentos dos trabalhadores, embora com uma margem de manobra ainda mais estreita, do ponto de vista da produção de bem-estar pelo sistema de Previdência Social. De fato, quase a metade das aposentadorias em dezembro de 1985 não ultrapassava o valor de 1 salário-mínimo e cerca de dois terços dos aposentados recebiam benefícios que não atingiam 2 salários-mínimos. No outro extremo da distribuição, porém, o valor dos benefícios não era capaz de

reproduzir padrão de vida sequer semelhante ao desfrutado na ativa pelos segurados de mais alta renda.

Para ilustrar essa discrepância, a tabela 7 dá uma idéia do valor máximo que poderiam atingir as aposentadorias de um grupo de trabalhadores do mercado formal urbano, excetuado o efeito do fator de correção. Supôs-se que contribuíram durante 35 anos para a Previdência e que conseguiram manter constante o valor real de seus salários durante os últimos quatro anos. O otimismo destas premissas reflete-se no elevado valor do benefício médio, relativamente é aposentadoria média efetiva de dezembro de 1985 (2.07 salários-mínimos). Não obstante, os trabalhadores com salários na ativa superiores a 20 salários-mínimos obteriam, no máximo, um benefício equivalente a 51,25% de seus rendimentos na ativa e, na média, cerca de 30%.

Em uma estrutura social desequilibrada e desigual como a brasileira, a Previdência Social sofre uma pressão constante - mesmo que difusa e latente - para elevar o valor do piso de benefícios e ampliar sua cobertura a segmentos sociais ainda marginalizados. Dado o atual regime contributivo, quase que exclusivamente baseado na folha de salários, o financiamento desta expansão de gastos só poderia resultar de uma ampliação do mercado de trabalho especificamente capitalista ou de uma sobretaxação da massa de salários das faixas superiores da distribuição.

A primeira alternativa é certamente de longo prazo e foge do controle do sistema de seguridade social. Já a elevação de contribuições sobre os salários mais altos é uma decisão administrativa que foi, inclusive, implementada parcialmente, através da liberação do teto de contribuição de 20 salários-mínimos na parcela dos empregadores.

A eliminação do teto de contribuição para as empresas implicou em um aumento estimado da receita gerada pelo empregador

urbano de cerca de 7,5%, correspondente a um incremento, grosso modo, de 5% nas receitas baseadas na folha de salários e de 4,4% no total das receitas de contribuição. A distribuição setorial deste acréscimo foi estimada a partir dos dados disponíveis sobre salário contratual, para dezembro de 1986, e é apresentada na tabela 8. Pode-se observar que a importância dos setores no aumento total da receita está diretamente relacionada ao estoque de empregos do setor e à participação relativa dos empregos com salários superiores a 20 salários-mínimos no total de postos de trabalho.

Poder-se-ia esperar, à primeira vista, que exista uma correlação positiva entre a parcela da massa de lucro apropriada pelos diversos capitais individuais e o salário médio por eles praticado. Isto aconteceria principalmente em função da confluência de dois fatores: a capacidade de fixar preços - e, portanto, de proteger margens de lucro - e o poder de barganha sindical. Quanto mais oligopolizado o setor, maior o poder de administrar preços e maior a capacidade de suportar aumentos nominais de salários, o que facilita a organização e o poder de barganha sindical. Mas o fato de os trabalhadores dos setores mais dinâmicos ganharem salários relativamente maiores não garante, por si só, que a atual base de incidência seja a mais adequada para taxar os rendimentos do capital. Isto porque, muito provavelmente, a apropriação da massa global de lucros é inversamente relacionada com a importância dos salários no processo de formação de custos, principalmente no setor industrial.

Se os empregadores absorveram sem maior resistência a alteração do esquema de contribuições baseado na folha de salários (provavelmente por ser esta uma base menos onerosa para o capital do que alguma proxy do lucro), a elevação da carga de contribuição dos trabalhadores de renda mais alta certamente teria custos políticos muito maiores. Do ponto de vista do trabalhador que recebe remunerações mais altas, seria impensável

contribuir com uma parcela maior de seu salário sem que, em contrapartida, fosse elevado o benefício, o qual já considera insuficiente em termos absolutos. Ocorre que, do ponto de vista global, o atual esquema de contribuições dos empregados se encarrega de reproduzir as iniquidades da distribuição de salários, dada a progressiva redução da alíquota efetiva com o aumento da renda. Com efeito, a atual estrutura de alíquotas de contribuição incidente sobre os assalariados tem um efeito praticamente neutro em relação à distribuição das remunerações 12/, muito embora os trabalhadores com remunerações superiores a 20 salários-mínimos ainda ampliem sua participação na renda disponível após a contribuição à Previdência Social, às custas da redução nas demais faixas salariais, como se pode observar na tabela 9. Sem embargo, ainda contribuem com uma parcela quase igual à dos 44% mais pobres.

Viu-se que a elevação potencial das receitas decorrentes da mudança dos critérios impositivos sobre as contribuições dos empregadores é relativamente pequena, dada a concentração de salários nas faixas de renda mais baixas. Essa tendência geral é, certamente, a mesma quando se analisam as contribuições dos empregados. Sem embargo, o sistema de seguridade social deveria ter o interesse de examinar em que medida alterações do esquema contributivo dos empregados podem contribuir para produzir maiores níveis de bem-estar social, em pelo menos duas situações alternativas.

A primeira situação diz respeito a um conjunto de alíquotas mais progressivo, que teria o objetivo de contribuir para o processo de reprodução da força de trabalho, pela elevação da renda disponível dos trabalhadores. Seria necessário avaliar os trade-offs existentes entre a consecução deste objetivo e o comportamento das receitas, dada a estrutura atual de gastos ou

12/ O índice de Gini da renda disponível após contribuição à Previdência é de 0,5345, contra 0,5357 da distribuição de remunerações.

outra que refletisse um aumento da cobertura e elevação do piso de benefício.

A segunda alternativa seria prescindir das contribuições dos trabalhadores de alta renda, como forma de conseguir, no médio prazo (dada a rigidez, para baixo, dos benefícios nominais em vigor), um regime de benefícios mais próximo de um seguro coletivo, com menor dispersão em sua distribuição e um patamar mais elevado em termos de valor médio. Importa saber, neste caso, até que ponto a massa de contribuições aportada pelos altos salários é dispensável, no atual esquema contributivo.

Neste sentido, as tabelas 10 a 14 exploram as seguintes alternativas de contribuições por parte dos trabalhadores:

Hipótese I: corresponde à eliminação do valor teto de contribuição também para o assalariado do setor formal;

Hipótese II: foi definido um conjunto de alíquotas considerado mais progressivo, envolvendo sua redução para os empregados com remunerações até 7 salários-mínimos e a eliminação do teto de contribuição de 20 salários-mínimos;

Hipótese III: testa a imposição de uma alíquota única com eliminação do valor teto de contribuição. Há uma progressiva queda de alíquotas efetivas para os indivíduos até 25 salários-mínimos;

Hipótese IV: mantém as alíquotas atuais, mas reduz o teto de contribuição para 10 salários-mínimos;

Hipótese V: corresponde à estrutura impositiva da Previdência Social que vigorou entre 1966 e 1973, com alíquota única de 8% e teto de contribuição de 10 salários-mínimos.

Uma primeira alternativa para dotar o atual esquema de contribuições dos empregados com um caráter mais progressivo seria estender também aos trabalhadores com maiores rendimentos a eliminação do teto de contribuição de 20 salários-mínimos. Isto implicaria uma elevação da receita de contribuições dos trabalhadores do mercado formal estimada em 7,5%. Dada a participação desta fonte no total da receita de contribuições, o incremento localizado corresponderia a uma elevação desta em cerca de 2,1%. O aporte dos trabalhadores com remunerações superiores a 20 salários-mínimos, no entanto, teria um significativo aumento de 62,5%, fazendo sua participação no montante de contribuições passar de 12,0% para 18,2%.

Como resultado, os índices de concentração da renda disponível após contribuição à Previdência Social sofreriam ligeira redução, muito embora a situação individual de 97% dos assalariados em nada se alterasse: apenas os 2,9% mais ricos veriam sua renda média após a contribuição à Previdência reduzida em cerca de 4% (ver tabela 15). Esse decréscimo da renda média do estrato superior parece pouco significativo do ponto de vista individual, mas é importante ter em mente que, quanto maior a remuneração individual nesta faixa salarial - e, grosso modo, a capacidade de pressão política sobre o aparato estatal - maior a diminuição da renda disponível.

A segunda hipótese procura aliar alíquotas menores para os trabalhadores até 7 salários-mínimos à eliminação do teto de contribuição testada na alternativa anterior. A já significativa redução dos níveis de concentração de renda disponível após contribuição (ver tabela 11) em relação à situação atual é acompanhada, porém, de uma ligeira queda (4,5%) da receita derivada dos empregados, que pouca expressão teria em termos globais, caso fossem mantidas as alíquotas atuais para os empregadores. Em compensação, delinear-se-ia uma efetiva redistribuição de renda disponível entre os trabalhadores do estrato de renda superior e aqueles com remunerações inferiores a

7 salários-mínimos, com importantes reduções em suas participações relativas no montante arrecadado e algum aumento de suas rendas médias individuais (ver tabela 15).

A imposição de uma alíquota única de 8% sobre todos os salários, com eliminação do teto de contribuição, produziria um efeito agregado em termos de concentração de renda disponível praticamente neutro em relação à situação atual. A diferença básica é que todos os assalariados com rendas inferiores a 25 salários-mínimos - o que equivale a pelo menos 98% da distribuição - obteriam pequenos ganhos individuais em suas rendas médias, ao mesmo tempo em que os estratos médios reduziriam suas parcelas relativas no montante de contribuições (ver tabela 12). Se a alíquota única fosse aplicada sobre os assalariados, mantendo-se a estrutura atual das contribuições dos empregadores, acarretaria uma perda de receita de contribuições aproximadamente igual a 1,6%.

As hipóteses I, II e III correspondem a três casos possíveis de ampliação do aporte de contribuições pelos trabalhadores de alta renda. A conclusão básica é que mesmo a imposição de um conjunto de alíquotas mais progressivo - como no caso da Hipótese II, em que a participação da massa de contribuições dos trabalhadores até 1 salário-mínimo se reduz 53% - produziria resultados muito pouco expressivos, do ponto de vista da melhora de suas situações individuais, dada a baixa taxa de salários vigente na economia brasileira. Do lado das receitas, a eliminação do teto de contribuição também para assalariados pelo menos teria o mérito de abrir espaço para uma taxação mais justa sobre os assalariados, com pequenos ganhos ou com perdas passíveis de serem absorvidas pelo sistema atual.

Fica claro, por outro lado, que a ampliação do financiamento dos sistemas de seguridade social brasileiro está muito mais dependente, no curto prazo, da substituição de uma base de incidência pouco adequada para o capital por outra - ou por um

mix de outras - capaz de fazer com que a Previdência Social possa se apropriar de maior parcela da massa de lucros.

Se o caminho a ser seguido fosse, no entanto, prescindir parcialmente das contribuições geradas pelos trabalhadores de mais alta renda, como forma de, no médio e longo prazos, reduzir a amplitude do leque de benefícios, tal situação poderia ser exemplificada pelas simulações relativas às hipóteses IV e V (ver tabelas 13 e 14). Ambas as alternativas reduzem o teto de contribuição para 10 salários-mínimos.

A quarta hipótese geraria uma perda de receitas derivadas dos assalariados de cerca de 13,7% que, por si só, seria capaz de praticamente anular todos os ganhos obtidos com a liberação do teto de contribuição para os empregadores. A renda média individual após contribuição, dos trabalhadores de renda mais alta, seria aumentada em um percentual pequeno, mas perceptível em termos de padrão de consumo. Por conseguinte, os níveis de concentração suplantariam inclusive os da própria estrutura de remunerações.

O esquema anterior de contribuições que vigorou entre 1966 e 1973 apresentaria, como mostram os dados da tabela 14, a pior performance quer em termos distributivos, quer em relação à massa de receitas. Caso a alíquota única de 8% e o valor teto de contribuição fossem aplicados tanto para trabalhadores quanto para empregadores, a perda estimada nas receitas de contribuição seria da ordem de 21,6%; no caso de apenas os primeiros serem beneficiados, a queda de arrecadação derivada de contribuições seria de cerca de 6,0%.

Os limites impostos à ampliação das receitas previdenciárias, quer pela estreiteza relativa dos mercados especificamente capitalistas, quer pelas desigualdades nas distribuições funcional e pessoal da renda, têm sua contrapartida

nos efeitos contraditórios que estes mesmos determinantes imprimem sobre a dinâmica dos gastos do sistema.

A geração de instrumentos estatais que visam contrarrestar a impossibilidade de a taxa de salários fixada na economia brasileira promover, de moto próprio, a manutenção do trabalhador e sua família manifesta-se inicialmente, ao nível da Previdência Social, pela absorção das atividades ditas assistenciais e se estende progressivamente ao sistema de seguro social 13/. Produz-se, assim, um paradoxo entre a coletivização dos gastos e o caráter contratualista da contribuição 14/.

Se a tendência à generalização do sistema previdenciário, para além do universo de contribuintes diretos, parece inexorável e os ganhos potenciais de receita, decorrentes de alterações na forma de taxar a massa de salários, são pouco elásticos, torna-se uma questão crucial saber até que ponto este processo de coletivização do seguro social pode avançar sem colocar em risco a própria viabilidade do sistema, principalmente porque a pressão em torno da ampliação da clientela é acompanhada por um movimento similar no sentido da elevação dos pisos dos benefícios.

Neste contexto, parece claro que a atual estrutura de gastos com seguridade social dificilmente poderia ser conciliada com as aspirações sociais e as necessidades de manutenção da força de trabalho, seja em função do baixo valor do piso do benefício, seja pela amplitude relativamente grande de sua distribuição. Deste modo, a Previdência Social teria, forçosamente, que

13/ Essa tendência está sendo reforçada na nova Constituição, com - por exemplo - a concessão de aposentadoria obrigatória aos maiores de 65 anos, independentemente de contribuição.

14/ Argumenta-se, com propriedade, que o regime de contribuições à Previdência Social é, na verdade, coletivo, já que as contribuições dos empregadores seriam repassadas a toda a sociedade, via preços e impostos. Não obstante, o regime contributivo é contratualista ao nível da aparência, e isto é suficiente para impor uma série de obstáculos à expansão do financiamento do sistema.

implementar alterações no regime de benefícios que a aproximassem de um sistema de seguro coletivo.

Uma primeira alternativa, neste sentido, poderia ser a implantação de um regime de benefícios que teria o objetivo de reduzir a amplitude da sua distribuição, ao mesmo tempo em que elevasse o piso. Desta forma, o esquema puramente contratualista de vinculação estrita do valor do benefício aos salários do segurado poderia dar lugar a outro que estabelecesse uma relação entre os salários dos indivíduos e o salário médio da economia.

Com efeito, uma estrutura de cálculo de aposentadorias baseada nessas premissas é praticada na República Federal da Alemanha. As aposentadorias são uma proporção, baseada no tempo de contribuição do segurado, da chamada *assessed wage*. A *assessed wage* é determinada pela razão média entre os salários mensais efetivamente recebidos pelos segurados e os salários médios da economia ao longo do período relevante de cálculo, multiplicada pelo salário médio da economia no ano de concessão do benefício. O piso mínimo não deve ser menor que 39% do salário médio e a aposentadoria máxima era, em 1985, cerca de 1,35 vezes maior que a média dos salários 15/.

A definição de um esquema de concessão de benefícios, que implique em uma variação entre o piso e o valor máximo da aposentadoria de apenas 3,5 vezes, torna-se perfeitamente viável em uma economia com uma taxa de salários adequada, do ponto de vista da manutenção do trabalhador e de sua família, e com uma dispersão reduzida na estrutura de salários.

Para saber como um sistema de seguridade social, baseado nos pressupostos alemães, funcionaria no Brasil, onde nenhuma das condições mencionadas acima se verifica, realizou-se uma estimativa baseada nas remunerações reais de um grupo de

15/ Ver US Dept. of Health & Human Services (1986), pp.94-95.

trabalhadores do setor formal da economia, que foi desligado de seus estabelecimentos empregadores por ter atingido tempo de serviço ou idade suficiente para requererem aposentadoria. Os resultados são apresentados na tabela 16.

Como se poderia esperar, a transposição de critérios de concessão de benefícios situados em um intervalo em torno do salário médio da economia para o caso brasileiro teria o duplo efeito de elevar substancialmente o piso da aposentadoria em relação à sistemática de cálculo vigente no país, ao mesmo tempo em que achataria os valores máximos do benefício. No primeiro caso, isto se deve ao fato de que o piso dos benefícios, dada a extrema concentração de indivíduos nas faixas salariais mais baixas, é fundamentalmente determinado pelo nível e variações do piso institucional de salários que, via de regra, acompanha mais de perto as quedas do salário médio e só contingencialmente segue suas elevações.

A primeira vista, um regime de benefícios como o da Alemanha, adaptado para o Brasil, teria duas vantagens importantes. Em primeiro lugar, para um mesmo número de beneficiários, os gastos totais como aposentadorias reduzir-se-iam em cerca de 32,5%, o que daria margem de manobra para a expansão da clientela. Em segundo lugar, um contingente importante de trabalhadores de baixa renda (27% na amostra utilizada, mas que atinge 37% do estoque de empregos do setor formal, em 1985), correspondente aos indivíduos com remunerações de até 1,5 salário-mínimo, teria elevações substanciais de suas rendas na inatividade, em comparação com os salários recebidos na ativa.

Uma situação que parece reunir o melhor de dois mundos, todavia, revela escassas possibilidades concretas de implementação, na medida em que o valor relativamente baixo do salário médio na economia brasileira, aliado ao poder de pressão que os assalariados de alta renda detêm junto ao aparato estatal,

encarregar-se-iam de inviabilizar qualquer proposta de vinculação do valor do benefício ao salário médio da economia. De fato, o salário médio da economia brasileira, em 1985, equivalia a apenas 90,0% do valor do salário-mínimo necessário para, nos padrões da década de 1930, sustentar o trabalhador e sua família. Neste contexto, pouco adiantaria apelar para um esquema de financiamento que reduzisse a importância da contribuição dos assalariados mais abastados, a exemplo das hipóteses IV e V mencionadas anteriormente, mesmo que compatíveis do ponto de vista orçamentário.

Qualquer outra alternativa de cálculo de benefícios, que objetivasse explicitamente reduzir a amplitude da sua distribuição sem romper integralmente com a concepção contratualista inerente ao sistema de seguridade social no Brasil, esbarraria, sem dúvida, na resistência dos segmentos mais organizados da classe trabalhadora. Isto porque o grau de insatisfação com os patamares atuais de benefícios já é muito elevado, em função da baixa proporção que estes atingem em relação aos salários que percebiam antes de se aposentarem (ver tabela 16).

Por este motivo, uma situação muito mais plausível, dado o processo político subjacente à discussão atual dos rumos da Previdência Social no Brasil, seria a redução do leque de benefícios, via elevação do piso, sem alterações nos patamares dos estratos superiores. A tabela 15 apresenta uma simulação deste tipo de solução de compromisso através de um critério misto, pelo qual as aposentadorias dos trabalhadores que ganhavam até dois salários-mínimos seriam calculadas com referência ao salário médio da economia, enquanto para os demais prevaleceriam as regras atuais da Previdência Social. Com isto, a razão entre a maior e a menor aposentadoria reduzir-se-ia de 10,8 para 6,2. Tal processo, não obstante, implicaria em aumento de gastos com aposentadoria estimado em 4,2%, o qual poderia perfeitamente ser

absorvido pela elevação de receita resultante da eliminação do valor teto de contribuição para os assalariados.

Seria útil especular, por outro lado, sobre o impacto no volume de gastos com benefícios decorrente da implantação, no Brasil, de um sistema de seguro coletivo puro. Nesta situação hipotética, a preocupação da Previdência Social poderia ser a de garantir a observância de duas condições básicas: um valor único para os benefícios de prestação continuada que fosse equivalente ao mínimo necessário para a sobrevivência do segurado e de sua família; e a manutenção do valor real deste benefício ao longo do tempo.

A tabela 17 contém estimativas dos gastos com benefícios urbanos e rurais sob condições de seguro coletivo puro, para dezembro de 1985 e 1986, respectivamente. Foi utilizada como proxy do valor do benefício o salário-mínimo necessário, tal como calculado pelo DIEESE ^{16/}. Muito embora a cesta de consumo da população rural possa vir a ser menos cara que a urbana, em função de custos mais baixos de habitação, transporte e alimentação no campo, as estimativas levam em consideração o mesmo valor de benefício em função da clara tendência de equiparação dos regimes urbano e rural que se esboça a nível institucional.

As elevações de despesas com benefícios geradas pela adoção de um benefício único que cubra as necessidades essenciais do trabalhador e de sua família são muito significativas em qualquer dos meses considerados, se comparadas com os gastos atuais, mas bem maiores em 1986. Isto se deve ao descolamento que existiu entre o salário-mínimo institucional - um dos determinantes

^{16/} Ver nota 3.

fundamentais do valor do benefício - e o valor do salário-mínimo necessário, em função do período de congelamento de preços 17/.

O montante de recursos que a Previdência Social deveria dispor para garantir a todos os segurados o mínimo essencial a uma sobrevivência digna é tão elevado, que se torna inviável pensar que o sistema de seguridade social brasileiro possa responder aos anseios de universalização do atendimento e elevação do valor do benefício sem que entre em virtual colapso financeiro. Neste sentido, os dados da tabela 16 servem somente para demonstrar que os limites reais ao financiamento de uma Previdência Social ampliada em suas funções de suporte ao processo de reprodução da força de trabalho são ainda mais estreitos.

Estimativas realizadas no âmbito do Ministério da Previdência e Assistência Social, 18/ acerca dos impactos gerados pelos novos dispositivos votados pela Constituinte nas despesas com benefícios e nos gastos totais do SINPAS, apontam para um incremento imediato das primeiras de cerca de 70,8%, e dos últimos, de 42,5%. Mais da metade (53%) desta expansão é devida à pressão exercida para a elevação do valor do benefício, via determinação de um piso igual ao salário-mínimo ou atualização do poder de compra dos benefícios em manutenção. O restante pode ser atribuído às despesas adicionais com a concessão de renda mensal vitalícia a idosos com mais de 65 anos e inválidos, antes não

17/ Esta diferença nas taxas de variação dos gastos para 1985 e 1986 ressalta, por absurdo, a tese de que a determinação do valor do benefício com base nas políticas institucionais de salário é a forma de solucionar a contradição entre a pressão para elevação do valor do benefício, ditada pela baixa taxa de salários, e o montante de recursos disponíveis, definidos basicamente pela massa de salários. Mesmo com folgas orçamentárias, o benefício médio distanciou-se do salário médio, em termos reais, justamente pela aplicação da política salarial (que na época era o congelamento).

18/ Ver MPAS/SEE (1988).

contemplados por nunca terem exercido atividade abrangida pela Previdência Social.

Esses números dão idéia da magnitude dos desequilíbrios potenciais de curto prazo que a Previdência Social terá de enfrentar, diante de uma base de financiamento que, a continuar dependendo do montante e das flutuações da massa de salários, apresenta pouquíssima elasticidade. A solução deste paradoxo, dada a dimensão da crise enfrentada pelo Estado brasileiro e o "paradigma" da volta ao passado que permeia a burocracia, passa por uma profunda e corajosa reforma das fontes de financiamento, mediante incorporação de novas bases de incidência, ou por uma dissociação entre os movimentos real e aparente de universalização da seguridade social.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise financeira que se prenuncia no curto prazo para a Previdência Social no Brasil terá pelo menos um efeito positivo: como todas as crises, ela será capaz de desnudar novos limites e obstáculos à expansão do sistema de seguridade social que, nos períodos de precário equilíbrio, haviam permanecido obscuros. Um ponto de estrangulamento básico, porém, permanecerá determinante, independentemente do atual desenho da base de financiamento do sistema: a barreira potencial representada pela heterogeneidade dos mercados na economia brasileira.

É extremamente complexa a tarefa de determinar o conjunto de causas responsáveis pelo paradoxo de uma das dez maiores economias capitalistas do mundo, em termos de produto, possuir uma estrutura econômica e social em que se articulam espaços capitalistas com diversos graus de desenvolvimento e enclaves com formas de produção e relações pré-capitalistas.

Ainda mais difícil, porém, é especular sobre os rumos do processo de acumulação e seus futuros impactos sobre a integração dos mercados, os padrões de distribuição de renda e riqueza e o papel a ser desempenhado pelo Estado, principalmente como mediador entre as instâncias de geração do excedente e de sua distribuição pela sociedade.

A solução do impasse entre a tendência à universalização da seguridade social e sua concepção contratualista requer alcançar novamente a unidade entre contribuinte e segurado, através de uma integração completa nos mercados ou uma profunda alteração nos

padrões estatais de redistribuição do excedente, que privilegie sua função de *welfare state*. É possível que estas duas condições venham a ser gradualmente realizadas, em conjunto, na medida em que a integração econômica dos segmentos sociais excluídos do processo corrente de acumulação também produza efetiva integração política, com conseqüente alteração nas relações de poder, ao nível do aparato estatal.

Neste sentido, o chamado processo de transição demográfica, apontado nos países cênicos como elemento estrutural grandemente responsável pela crise do *welfare state*, pode contribuir para a realização desse cenário otimista, pelo menos a longo prazo.

Até a virada do século, o padrão demográfico já definido a partir da década de 60 implicará algum envelhecimento da população, com baixas taxas de crescimento do grupo etário de zero a vinte anos e com maior incremento relativo da população acima de 65 anos (a taxa média de crescimento deste grupo é de cerca de 3,4% ao ano). Ao mesmo tempo, a população em idade ativa continuará crescendo a um ritmo elevado (2,3% ao ano), embora com importantes mudanças em sua estrutura etária interna. Estas tendências poderão reforçar, embora marginalmente, o processo de desequilíbrio da seguridade social.

Por volta do ano 2040, no entanto, as previsões são de que a população brasileira estará com uma taxa de crescimento anual praticamente igual a zero e uma distribuição etária relativamente velha, tal como na maioria dos países desenvolvidos.

Este processo de estabilização e envelhecimento da população, mais do que colocar para a Previdência Social brasileira, de imediato, o dilema de queda na relação ativos/inativos, poderá implicar, durante longo tempo, precisamente o contrário, na medida em que a diminuição relativa

da oferta de força de trabalho possa reforçar o movimento de integração do mercado de trabalho.

É provável que a expansão do mercado de trabalho especificamente capitalista, nos países europeus hoje chamados de desenvolvidos, tenha sido acelerada pelos grandes fluxos migratórios para as colônias e para as nascentes nações da América. Os países de industrialização retardatária, entre os quais o Brasil é exemplo clássico, não conheceram processos semelhantes. Mas o rápido movimento de transição demográfica pode, tardiamente, reproduzir condições de oferta de força de trabalho semelhantes a de países cêntricos 19/.

Nessa perspectiva otimista, a redução da taxa de crescimento da população deverá implicar um salto qualitativo para a força de trabalho no Brasil, quer por sua maior qualificação, quer porque existiriam condições potenciais para um maior grau de organização sindical, ou ainda porque diminuiria, drasticamente, a participação relativa do trabalho do menor. Criar-se-iam, assim, as condições potenciais para que os salários possam efetivamente incorporar maiores parcelas dos ganhos de produtividade da economia, bem como para um progressivo estreitamento do chamado setor informal do mercado de trabalho. Este processo, do ponto de vista do sistema de seguridade social, equivale a um alargamento de sua base de financiamento, pela incorporação de novos contribuintes que, por sua condição anterior de marginalidade ao processo de acumulação, eram praticamente inacessíveis aos mecanismos de arrecadação.

Completada, então, a integração do mercado de trabalho, a Previdência Social defrontar-se-ia, finalmente, com a barreira última da queda na relação entre ativos e inativos. Isto, no entanto, já seria um prêmio para um sistema de seguridade social

19/ Contanto que seja mantida a tendência, observada nas últimas décadas, de fluxos migratórios líquidos nulos ou inexpressivos.

que teria conseguido conviver e sobreviver aos limites impostos pela extrema desigualdade da atual estrutura social brasileira.

**ANEXO 1: NOTAS METODOLOGICAS SOBRE
AS FONTES DE DADOS UTILIZADAS**

As estimativas das diversas hipóteses de taxaço sobre os assalariados e de incidência setorial da eliminaço do teto de contribuio dos empregadores foram realizadas com base no universo de estabelecimentos e individuos cobertos pelas declaraço à Relação Anual de Informaço Sociais - RAIS. Esta fonte de dados abrange uma populaço quase censitária do chamado mercado formal de trabalho e possibilita, em funço da grande variedade de informaço primárias coletadas, a geraço de perfis sócio-econômicos detalhados.

A RAIS é administrada por um condomínio do qual participam a SEPLAN/PR, através do IPLAN/IPEA e IBGE, as instituições financeiras estatais responsáveis pelo pagamento das cotas do PIS/PASEP, e os Ministérios do Trabalho e da Previdência e Assistência Social. Estes dois últimos órgãos são os únicos que realizam esforços sistemáticos de geraço de dados estatísticos a partir desse registro administrativo, embora com critérios de crítica de variáveis e metodologias de cálculo bastante diferentes.

A adoço de critérios e conceitos diversos pode implicar mudanças significativas, quer no tamanho das populaço envolvidas, quer nos seus perfis. Neste contexto, um trabalho que se propõe a analisar o impacto de alteraço no regime contributivo dos empregados sobre o financiamento da Previdência Social deveria escolher a base de dados que melhor apresente a distribuio dos empregados, por faixas de remuneraço, assim como as remuneraço médias em cada faixa.

Infelizmente, nenhuma das bases de dados existentes, quer no Ministério do Trabalho, quer na Previdência Social, preenche

todos os requisitos mencionados acima, por problemas metodológicos específicos, que serão detalhados a seguir.

Os dados da RAIS processados pela DATAPREV trabalham, em princípio, com o universo de empregados. Utiliza-se a metodologia de "seguir" cada número identificador do PIS/PASEP, ao longo do ano de referência, de modo a que se eliminem casos de dupla contagem, em que um mesmo indivíduo possui mais de um vínculo empregatício. Já o Ministério do Trabalho lida com uma população pontual (em 31 de dezembro) de vínculos, como aproximação do número de empregados.

Em princípio, a abordagem da DATAPREV é mais rigorosa e deveria produzir - já que as variações do estoque de empregos são sempre pequenas, ao longo do ano - um universo de trabalhadores inferior ao apresentado pelo Ministério do Trabalho. No entanto, isto não acontece na prática. O número de empregados apresentado pela DATAPREV, para 1985, é de cerca de 24 milhões, enquanto o montante de empregos, em 31 de dezembro do mesmo ano, foi de, aproximadamente, 20,5 milhões.

Esta discrepância pode encontrar uma explicação nas dificuldades de tratamento de códigos de PIS/PASEP em branco (geralmente, de indivíduos com primeiro emprego no mercado de trabalho formal), inválidos e na existência - por falhas de cadastramento - de indivíduos possuidores de mais de um número identificador. De qualquer modo, os números resultantes da aplicação dos conceitos e metodologias do Ministério do Trabalho parecem bem mais próximos daqueles obtidos a partir de pesquisas domiciliares, como a PNAD.

O problema básico do plano tabular disponível no Ministério do Trabalho, em termos de elaboração de estimativas de arrecadação previdenciária, é a inexistência de informações sobre a remuneração média dos indivíduos por falta de remuneração. Optou-se, neste órgão, por produzir tabelas de salário contratual

médio, que não incorporam diversos rendimentos utilizados para o cômputo de contribuição previdenciária. A DATAPREV, por sua vez, dispõe de tabelas de remuneração média, com uma desagregação bastante detalhada, a nível de faixas de remuneração.

Ocorre que a remuneração média mensal do ano é calculada pela DATAPREV, dividindo-se a remuneração nominal anual de cada indivíduo pelo número de meses por ele trabalhados. Cada observação de remuneração média resultante é dividida pelo salário-mínimo médio anual, ponderado pelo número de meses em que esteve em vigor, com o objetivo de classificar os indivíduos nas faixas de remuneração.

A metodologia utilizada pela DATAPREV é perfeitamente coerente num contexto de inflação nula ou muito baixa, mas pode causar distorções, quando há grandes elevações do nível de preços, em função de dois motivos básicos. O primeiro deles é o de que a remuneração média mensal do ano, calculada em termos nominais, pode distorcer grandemente seu valor real. O segundo é que o salário-mínimo médio ponderado, também nominal, pode ser um mau "deflador", em todos os casos em que os indivíduos não trabalharam o ano integral, mas principalmente para aqueles que foram contratados e demitidos nas vizinhanças dos extremos do ano civil.

De qualquer modo, foram realizadas estimativas para ambas as bases de dados. Optou-se, no entanto, por analisar prioritariamente os dados da DATAPREV por se acreditar que, apesar dos problemas envolvidos, as vantagens de se trabalhar com remunerações compensariam as possíveis distorções. As tabelas com base no salário contratual médio, não obstante, são apresentadas no Anexo a seguir.

ANEXO 2: TABELAS

TABELA 1

BRASIL, 1986
PESSOAS OCUPADAS E VALOR DO RENDIMENTO MEDIO MENSAL
(TODOS OS TRABALHOS)

CLASSES DE RENDIMENTO	PESSOAS OCUPADAS		RENDIMENTO MEDIO (EM S.M.)
	NUMERO	% ACUMULADO	
Até 0,5	4.793.318	8.65	0.34
0,5 - 1,0	10.632.262	27.83	0.87
1,0 - 2,0	12.498.221	50.37	1.53
2,0 - 3,0	6.586.909	62.25	2.49
Até 3,0	34.510.710	62.25	1.34
3,0 - 5,0	7.880.477	76.47	3.92
5,0 - 10,0	5.083.678	85.64	7.17
10,0 - 20,0	2.338.970	89.86	14.32
Mais de 20,0	1.077.451	91.80	37.43
Subtotal	50.891.286	91.80	3.69
Sem rend.	4.284.861	99.53	
Sem decl.	259.826	100.00	
Total	55.435.973		3.38

Fonte: IBGE, PNAD-86, Tabela 3.16

Obs.: Salário-mínimo (S.M.) em setembro/86 - Cz\$ 840,00.

TABELA 2
BRASIL, 1985
ESTIMATIVA DA PARTICIPAÇÃO DOS CONTRIBUINTES A
PREVIDENCIA EM RELAÇÃO AO TOTAL DE OCUPADOS */

POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO	PARTICIPAÇÃO PERCENTUAL		
	AGRICOLA	NAO-AGRICOLA	TOTAL
Empregados	5.45	69.70	58.83
c/carteira	31.58	100.00	96.47
s/ carteira	0.00	14.71	9.98
Conta própria	0.00	20.65	12.86
Empregadores	52.95	92.06	80.22
Não remunerados	0.00	0.00	0.00
TOTAL	3.87	59.34	43.46

Fontes: IBGE, PNAD-85, tabelas 3.9, 3.10 e 3.22.
 Ministério do Trabalho. Anuário RAIS-85, tabela I-4.
 INPS, Cont. Individual: Frequência por categoria
 (06/85).

*/ Excluídos os contribuintes em dobro, facultativos e estudantes. Os contribuintes indeterminados foram redistribuídos pelas demais categorias.

TABELA 3
RECEITAS DA PREVIDENCIA SOCIAL E INDICADORES DA MASSA SALARIAL
RESULTADOS ECONOMETRICOS a/

VARIÁVEIS b/		METODO c/	PERIODO	NUMERO DE OBSERVAÇÕES	COEF. DA VARIÁVEL INDEP. d/	2		RHO
DEPENDENTES	INDEPEND.					R	OW	
RB	MSF	C-D	01.84 a 09.87	44	0.99 (215.2)	0.85	2.16	0.42
RB	MRCC	C-D	01.84 a 09.87	44	0.99 (348.9)	0.90	2.15	0.26
RFS	MSF	C-D	01.83 a 12.86	48	0.98 (188.7)	0.83	2.00	0.41
RFS	MRCC	C-D	01.83 a 12.86	48	0.93 (338.7)	0.88	1.95	0.14
RC	MSF	C-D	01.83 a 12.86	48	0.99 (367.2)	0.87	1.92	0.14
RC	MRCC	MCO	01.83 a 12.86	48	1.00 (500.3)	0.90	1.95	-

Fonte: MPAS. Informe de conjuntura (2), p.48. (Convênio MPAS/ANPEC).

Notas: a/ Todas as variáveis foram trabalhadas a partir de observações mensais sazonalizadas e em sua forma logarítmica.

b/ RB = Receita Bancária.

RFS = Receita sobre a Folha de Salários.

RC = Receita de Contribuições.

MSF = Massa de Salários FIESP.

MRCC = Massa de Rendimentos dos Ocupados com Carteira de Trabalho Assinada (PNE, São Paulo).

c/ C-D = Técnica de interação COCHRANE-ORCUTT.

MCO = Mínimos Quadrados Ordinários.

d/ Os valores entre parênteses correspondem ao teste t. Em todos os casos obtiveram-se melhores resultados sem a utilização da constante.

TABELA 4
 PREVIDENCIA SOCIAL URBANA
 CONTRIBUICOES DOS EMPREGADORES - 1984
 DISTRIBUICAO SETORIAL SEGUNDO BASES DE INCIDENCIA

SETORES	"PROXY" DO LUCRO BRUTO */	FOLHA DE SALARIOS
Inst. Financeiras	20.0	11.50
Ind. Quimica	10.6	3.21
Com. Varejista	10.0	8.26
Ind. Metalúrgica	3.1	4.75
Serv. Ind. Util.Pub.	8.5	3.78
Com. Atacadista	2.2	3.68
Construção Civil	5.0	2.52
Ind. Alimentos	0.2	4.87
Serv. Transportes	4.1	5.59
Serv. Comerciais	3.6	8.26
Ind. Elet. Eletrônica	3.0	2.28
Serv. Comunicação	2.9	0.06
Ind. Mecânica	2.8	2.87
Ind. Mat. Transporte	0.5	3.74
Fund. e Ent. s/ F.L.	0.1	3.71
Esc. Ger. Administr.	-	2.63
TOTAL	79.60	71.70

Fonte: Cadastro de Arrecadação da DATAPREV para a folha de salários e IRPJ para a "proxy" do lucro bruto. Vide nota 8/ para referências bibliográficas.

*/ A "proxy" do lucro bruto exclui receitas de exportações e receitas financeiras não-operacionais.

TABELA 5
DISTRIBUICAO DA MASSA DE REMUNERACOES
SETOR FORMAL DO MERCADO DE TRABALHO - BRASIL, 1985

FAIXAS DE REMUNERACAO	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	SALARIO MEDIO b/	PARTICIPACAO (%)	
				NO MONTANTE	NO NUMERO
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.38	0.67	0.9	9.1
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.46	7.3	6.1
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.4	1.5
Mais de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.21	100.0	100.0

Indice de Gini: 0.5357 c/

FONTE: DATAPREV, Sistema SINTESE.

OBS.: Salário-mínimo médio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

Notas: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman [ver HOFFMAN (1979)]. Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 6
DISTRIBUICAO DA MASSA DE BENEFICIOS
PREVIDENCIA SOCIAL URBANA - DEZEMBRO DE 1985

FAIXAS SALARIAIS	NUMERO DE BENEFICIOS	MASSA DE BENEFICIOS a/	PARTICIPACAO PERCENTUAL		BENEFICIO MEDIO b/
			NO NUMERO	NO MONTANTE	
Ate 1.00	3.625.469	165.267.209	61.02	29.33	0.76
1.00 - 2.00	972.514	82.242.514	16.37	14.59	1.41
2.00 - 3.00	477.789	70.935.005	8.04	12.59	2.47
3.00 - 4.00	310.996	64.362.476	5.23	11.42	3.45
4.00 - 5.00	227.784	61.378.801	3.83	10.89	4.49
5.00 - 7.00	291.371	100.808.159	4.90	17.89	5.77
7.00 - 10.0	29.838	13.977.598	0.50	2.48	7.81
10.0 - 15.0	3.533	2.502.699	0.06	0.44	11.81
15.0 - 20.0	1.340	1.394.457	0.02	0.25	17.34
Mais de 20	501	667.150	0.01	0.12	22.19
TOTAL	5.941.135	563.536.068	100.00	100.00	1.58

Indice de Gini: 0.4281 c/

FONTE: DATAPREV.

OBS.: Computados apenas as aposentadorias, auxílios-doença e pensões.

Notas: a/ Em Cr\$ 10.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN.

"Estimação da desigualdade dentro de estratos no cálculo do Índice de Gini e Redundância". Pesquisa e Planejamento Econômico 9 (3): 719-38, dez. 1979). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 7
ESTIMATIVA DO VALOR MÁXIMO DE APOSENTADORIAS
NOVEMBRO DE 1985

FAIXAS DE REMUNERACAO	REQUERENTES			CRITERIO ATUAL	
	REMUNERACAO	NUMERO	PART. (%)	BENEFICIO	BEN./REMUN.
0.5 a 0.9	0.67	791	1.18	0.95	1.42
0.9 a 1.1	1.01	9.027	13.46	0.96	0.95
1.1 a 1.5	1.27	8.462	12.62	1.21	0.95
1.5 a 2.0	1.73	7.462	11.13	1.64	0.95
2.0 a 3.0	2.45	9.815	14.64	2.33	0.95
3.0 a 4.0	3.48	6.492	9.68	3.31	0.95
4.0 a 5.0	4.48	4.798	7.16	4.26	0.95
5.0 a 10.0	7.06	11.333	16.90	6.71	0.95
10.0 a 20.0	13.11	5.948	8.87	9.42	0.72
20.0 a 30.0	23.89	1.746	2.60	10.25	0.43
30.0 a 60.0	39.64	969	1.45	10.25	0.26
Mais de 60	96.78	199	0.30	10.25	0.11
TOTAL	4.57	67.042	100.00	3.86	0.84

FONTES: Ministério do Trabalho/SES. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados.

OBS.: Os dados de remuneração e número de requerentes se referem a novembro de 1985.

Hipóteses adotadas: a) 35 anos de contribuição para todos os segurados; b) remuneração constante em termos de salário-mínimo durante o período de atividade; c) remuneração igual ao salário-de-benefício no critério atual, respeitados os limites mínimo e máximo deste em novembro/85 (1 e 15,18 salários-mínimos).

TABELA 8
ESTIMATIVA DAS CONTRIBUIÇÕES DOS EMPREGADORES, POR RAMO DE ATIVIDADE
BRASIL, DEZEMBRO DE 1986

SETORES	MONT. DE SALARIO %/		EMPREGOS EM 31.12.86		CONTR.DO EMPREGADOR %/		INCREMENTO DE RECEITA %/	PARTICIPACAO SETORIAL NO INCREMENTO	
	TOTAL	ATE 20	+20 s.m.	TOTAL	+20/TOTAL	COM TETO	SEM TETO	INCREMENTO	
Extrativa Mineral	6.018.5	5.004.7	3.480.0	152.978.0	2,6	1.080.5	1.215.7	135.2	1,11
Ind. Min. nao Met.	9.254.8	8.316.2	2.972.0	305.538.0	1,0	1.739.3	1.869.5	130.2	1,07
Ind. Metalúrgica	32.573.3	28.221.6	14.773.0	669.479.0	2,2	5.966.2	6.579.8	583.6	4,79
Ind. Mecânica	23.690.0	20.311.9	10.929.0	432.451.0	2,5	4.321.6	4.785.4	463.8	3,81
Ind. Mat.Elet.Com.	18.709.6	14.763.7	13.013.0	347.558.0	3,7	3.242.5	3.779.3	536.8	4,41
Ind. Mat.Transporte	24.153.6	21.104.9	10.527.0	404.303.0	2,6	4.473.7	4.879.0	405.3	3,33
Ind. Madeira	4.582,1	4.377,3	699,0	222.705,0	0,3	898,2	925,6	27,4	0,22
Ind. Mobiliário	4.919,4	4.736,9	625,0	192.373,0	0,3	969,4	993,7	24,4	0,20
Ind. Papel e Papelão	6.438,4	5.470,8	3.137,0	135.564,0	2,3	1.167,8	1.300,6	132,7	1,09
Ind. Borracha	3.777,1	3.273,3	1.750,0	81.522,0	2,1	696,2	763,0	66,8	0,55
Ind. Couros Peles	1.648,2	1.515,0	438,0	63.918,0	0,7	314,8	332,9	18,1	0,15
Ind. Química	17.958,4	12.851,6	17.146,0	247.554,0	6,9	2.938,9	3.627,6	668,7	5,65
Ind. Farn.Veterin.	3.333,4	2.540,8	2.584,0	53.499,0	4,8	564,9	673,3	108,4	0,89
Ind. Perf.Sabao	1.467,0	1.201,2	802,0	33.225,0	2,4	258,7	296,3	37,7	0,31
Ind. Mat.Plastico	7.108,8	6.355,5	2.446,0	193.120,0	1,3	1.332,7	1.436,0	103,2	0,85
Ind. Têxtil	15.042,4	13.501,3	4.822,0	472.282,0	1,0	2.823,7	3.038,6	214,9	1,76
Ind. Vest.Calc.	15.364,1	14.854,9	1.655,0	711.475,0	0,2	3.033,8	3.103,5	69,8	0,57
Ind. Alimentos	18.961,3	17.224,1	5.629,0	725.484,0	0,8	3.591,8	3.830,2	238,3	1,96
Ind. Bebidas	3.955,8	3.558,9	1.284,0	130.871,0	1,0	744,6	799,1	54,5	0,45
Ind. Fuao	947,8	775,8	557,0	19.931,0	2,8	167,9	191,5	23,6	0,19
Ind. Edit.Gráfica	7.743,4	6.707,7	3.386,0	176.158,0	1,9	1.422,7	1.564,2	141,5	1,16
Ind. Diversas	8.802,7	7.494,5	4.226,0	229.572,0	1,8	1.598,4	1.778,1	179,7	1,48
Serv. Ind.Util.Públ.	20.426,3	16.133,3	15.572,0	294.395,0	5,3	3.570,4	4.126,1	555,7	4,56
Construção Civil	28.495,7	25.818,1	8.854,0	960.914,0	0,9	5.392,3	5.756,1	363,8	2,99
Agrropecuária	7.268,9	6.742,1	1.799,0	328.953,0	0,6	1.397,9	1.468,3	70,4	0,58
Serv. Transportes	34.335,7	31.593,8	9.638,0	947.942,0	1,0	6.574,7	6.935,8	361,1	2,96
Serv. Comunicacoes	14.567,7	12.581,8	7.564,0	278.179,0	2,8	2.692,8	2.942,7	249,9	2,05
Serv. Aloj. Alim.	7.817,4	7.544,2	828,0	427.920,0	0,2	1.540,5	1.579,1	38,6	0,32
Serv. Rp. Manutencao	3.903,6	3.741,7	558,0	150.810,0	0,4	767,0	788,5	21,5	0,18
Serv. Pescoais	18.551,1	16.970,2	5.527,0	677.726,0	0,8	3.538,5	3.747,3	208,8	1,71
Serv. Comerciais	50.834,2	41.506,6	30.832,0	1.646.797,0	2,1	9.001,0	10.268,5	1.267,5	10,41
Serv. Diversos	350,8	331,3	58,0	15.282,0	0,4	68,1	70,9	2,8	0,02
Esc. Ger.Administ.	19.289,2	13.820,9	18.591,0	248.280,0	7,5	3.163,6	3.896,4	732,8	6,02
Ent. Financeiras	64.971,4	49.076,2	57.055,0	878.702,0	6,5	11.054,5	13.124,2	2.069,7	16,99
Comercio Atacadista	19.893,3	16.530,8	10.695,0	521.381,0	2,1	3.553,1	4.018,4	465,3	3,82
Comercio Varejista	59.773,5	55.243,9	14.100,0	2.328.921,0	0,6	11.441,3	12.074,2	633,0	5,20
Com. Adm Imóveis	2.529,9	2.274,1	787,0	84.290,0	0,9	475,1	511,0	35,9	0,29
Ativ. n Classe/Esp.	4.907,3	3.827,5	3.533,0	83.610,0	4,2	843,8	991,3	147,5	1,21
Cooperativas	4.803,1	4.399,4	1.366,0	137.549,0	1,0	916,0	970,2	54,2	0,45
Fund. Ent.n Lucrativa	39.971,6	36.267,9	13.233,0	1.104.740,0	1,2	7.590,8	8.074,3	483,5	3,97
Nao Declarado	11.269,6	11.027,1	685,0	644.109,0	0,1	2.241,2	2.276,5	35,3	0,29
TOTAL DAS ATIVIDADES	650.410,4	559.593,5	308.155,0	17.528.860,0	1,8	119.201,0	131.382,9	12.181,9	100,0

FOUNTE: Anuário RAIS/86, Ministerio do Trabalho.

%/ Em salários-mínimos. Salário-mínimo em dezembro/86 = Cr\$ 840,00.

TABELA 9
ESTIMATIVA DA MASSA DE CONTRIBUICOES DOS EMPREGADOS A PREVIDENCIAL SOCIAL
MERCADO FORMAL DE TRABALHO - 1985
SITUACAO ATUAL

FAIXAS DE	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	REMUNERACAO MEDIA b/	PARTICIPACAO (%)			SITUACAO ATUAL			
				NO MONTANTE	NO NUMERO	ALIQUOTA	MONTANTE DA CONTRIBUICAO		RENDA DISP. APOS CONTR.	
REMUNERACAO							VALOR a/	PART. %	VALOR a/	PART. %
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.380	0.67	0.9	9.1	8.50	251.171.214	0.9	2.708.784.242	0.9
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1	8.50	3.230.555.437	12.0	34.775.979.116	12.0
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2	8.50	3.145.947.292	11.7	33.865.197.323	11.7
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2	8.75	2.513.645.705	9.3	26.213.733.781	9.0
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.46	7.3	6.1	8.75	2.023.895.202	7.5	21.106.335.678	7.3
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7	9.00	3.145.124.081	11.7	31.800.699.038	11.0
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9	9.00	3.376.850.518	12.5	34.143.710.791	11.8
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4	9.50	3.644.144.588	13.5	34.715.272.129	12.0
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.4	1.5	10.00	2.351.460.731	8.7	21.163.146.582	7.3
Mais de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9	10.00	3.243.278.607	12.0	49.462.514.906	17.1
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.11	100.0	100.0		26.926.073.375	100.0	289.950.373.585	100.0

Indice de Gini da Renda Disponível Após Contribuição: 0.5345 c/

FONTE: DATAPREV, Sistema SINTESE.

OBS.: Salário-mínimo medio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN, "Estimativa da desigualdade dentro de estratos no cálculo do Índice de Gini", Pesquisa e Planejamento Econômico 9 (3): 719-38, dez. 1979). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 10
ESTIMATIVA DA MASSA DE CONTRIBUICOES DOS EMPREGADOS A PREVIDENCIAL SOCIAL
MERCADO FORMAL DE TRABALHO - 1985
HIPOTESE I - ELIMINACAO DO VALOR TETO DE CONTRIBUICAO

FAIXAS DE REMUNERACAO	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	REMUNE- RACAO MEDIA b/	PARTICIPACAO (%)		SITUACAO ATUAL				
				NO	NO	ALIQUOTA	MONTANTE DA CONTRIBUICAO		RENDA DISP. APOS CONTR.	
				MONTANTE	NUMERO		VALOR a/	PART. %	VALOR a/	PART. %
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.380	0.67	0.9	9.1	8.50	251.171.214	0.9	2.703.784.242	0.9
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1	8.50	3.230.555.437	11.2	34.775.979.116	12.1
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2	8.50	3.145.947.292	10.9	33.865.197.323	11.8
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2	8.75	2.513.645.705	8.7	26.213.733.781	9.1
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.46	7.3	6.1	8.75	2.023.895.202	7.0	21.106.335.678	7.3
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7	9.00	3.145.124.081	10.9	31.800.699.038	11.0
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9	9.00	3.376.850.518	11.7	34.143.710.791	11.9
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4	9.50	3.644.144.588	12.6	34.715.272.129	12.1
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.4	1.5	10.00	2.351.460.731	8.1	21.163.146.582	7.4
Maís de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9	10.00	5.270.579.351	18.3	47.435.214.161	6.5
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.21	100.0	100.0		28.953.374.119	100.0	287.923.072.841	100.0

Índice de Gini da Renda Disponível Após Contribuição: 0.5313 c/
Variação da receita em relação a situação atual: 7.5%

FONTE: DATAPREV, Sistema SINTESE.

Obs.: Salário-mínimo médio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN. "Estimativa da desigualdade dentro de estratos no cálculo do Índice de Gini". Pesquisa e Planejamento Econômico 9 (3): 719-38, dez. 1979). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 11
 ESTIMATIVA DA MASSA DE CONTRIBUIÇÕES DOS EMPREGADOS A PREVIDENCIAL SOCIAL
 MERCADO FORMAL DE TRABALHO - 1985
 HIPOTESE II - ALTERAÇÃO DE ALIQUOTAS E ELIMINAÇÃO DO VALOR TETO DE CONTRIBUIÇÃO

FAIXAS DE REMUNERACAO	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	SALARIO MEDIO b/	PARTICIPACAO (%)			HIPOTESE I			
				NO MONTANTE	NO NUMERO	ALIQUOTA	MONTANTE DA CONTRIBUICAO		RENDA DISP. APOS CONTR.	
							VALOR a/	PART. %	VALOR a/	PART. %
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.380	0.67	0.9	9.1	4.00	118.198.218	0.5	2.836.757.238	1.0
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1	5.00	1.900.326.728	7.4	36.106.207.825	12.4
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2	6.00	2.220.668.677	8.6	34.790.475.938	11.9
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2	7.00	2.010.916.564	7.8	26.716.462.922	9.2
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.46	7.3	6.1	8.00	1.850.418.470	7.2	21.279.812.410	7.3
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7	8.50	2.970.394.965	11.6	31.975.428.154	11.0
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9	9.00	3.376.850.518	13.1	34.143.710.791	11.7
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4	9.50	3.644.144.588	14.2	34.715.272.129	11.9
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.4	1.5	10.00	2.351.460.731	9.1	21.163.146.582	7.3
Mais de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9	10.00	5.270.579.351	20.5	47.435.214.161	16.3
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.21	100.0	100.0		25.713.958.811	100.0	291.162.488.149	100.0

Índice de Gini da Renda Disponível Após Contribuição: 0,5253 c/

Varição da receita em relação a situação atual: 4,5%

FONTE: DATAPREV, Sistema SINTESE.

OBS.: Salário-mínimo médio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN. "Estimativa da desigualdade dentro de estratos no cálculo do Índice de Gini". Pesquisa e Planejamento Econômico 9 (3): 719-38, dez. 1979). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 12
 ESTIMATIVA DA MASSA DE CONTRIBUICOES DOS EMPREGADOS A PREVIDENCIAL SOCIAL
 MERCADO FORMAL DE TRABALHO - 1985
 HIPOTESE III - ALIQUOTA UNICA E ELIMINACAO DO VALOR TETO DE CONTRIBUICAO

FAIXAS DE REMUNERACAO	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	REMUNE- PARTICIPACAO (%) RACAO		HIPOTESE III					
			b/	NO MONTANTE	NO NUMERO	ALIQUOTA	MONTANTE DA CONTRIBUICAO		RENDA DISP. APOS CONTR.	
							VALOR a/	PART. %	VALOR a/	PART. %
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.380	0.67	0.9	9.1	8.00	236.396.436	0.9	2.718.559.020	0.9
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1	8.00	3.040.522.764	12.0	34.966.011.789	12.0
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2	8.00	2.960.891.569	11.7	34.050.253.046	11.7
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2	8.00	2.298.190.359	9.1	26.429.189.127	9.1
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.46	7.3	6.1	8.00	1.850.418.470	7.3	21.279.812.410	7.3
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7	8.00	2.795.665.850	11.0	32.150.157.269	11.0
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9	8.00	3.001.644.905	11.8	34.518.916.404	11.8
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4	8.00	3.068.753.337	12.1	35.290.663.380	12.1
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.4	1.5	8.00	1.881.168.585	7.4	21.633.438.728	7.4
Mais de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9	8.00	4.216.463.481	16.6	48.489.330.031	16.6
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.21	100.0	100.0		25.350.115.757	100.0	291.526.331.203	100.0

Indice de Gini da Renda Disponível Após Contribuição: 0.5338 c/
 Variação da receita em relação a situação atual: 5.9%

FONTE: DATAPREV, Sistema SÍNTESE.

OBS.: Salário-mínimo médio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN. "Estimativa da desigualdade dentro de estratos no cálculo do Índice de Gini". Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (3): 719-38, dez. 1979). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 13
 ESTIMATIVA DA MASSA DE CONTRIBUICOES DOS EMPREGADOS A PREVIDENCIAL SOCIAL
 MERCADO FORMAL DE TRABALHO - 1985
 HIPOTESE IV - REDUCAO DO TETO DO SALARIO DE CONTRIBUICAO PARA 10 S.M.

FAIXAS DE REMUNERACAO	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	RACAO MEDIA b/	REMUNE- PARTICIPACAO (%)			HIPOTESE IV				
				NO MONTANTE	NO NUMERO	ALIQUOTA	MONTANTE DA CONTRIBUICAO		RENDA DISP. APOS CONTR.		
							VALOR a/	PART. %	VALOR a/	PART. %	
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.380	0.67	0.9	9.1	8.50	251.171.214	1.1	2.703.784.242	0.9	
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1	8.50	3.230.555.437	13.9	34.775.979.116	11.8	
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2	8.50	3.145.947.292	13.5	33.865.197.323	11.5	
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2	8.75	2.513.645.705	10.8	26.213.733.781	8.9	
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.44	7.3	6.1	8.75	2.023.895.202	8.7	21.106.335.678	7.2	
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7	9.00	3.145.124.081	13.5	31.800.699.038	10.8	
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9	9.00	3.376.850.518	14.5	34.143.710.791	11.6	
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4	9.00	2.850.653.425	12.3	35.508.763.292	12.1	
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.47	1.5	9.00	1.231.879.184	5.3	22.282.728.129	7.6	
Meis de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9	9.00	1.459.475.373	6.3	51.246.318.139	17.5	
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.21	100.0	100.0		23.229.197.431	100.0	293.647.249.529	100.0	

Indice de Gini da Renda Disponível Após Contribuição: 0.5398 c/
 Variação da receita em relação a situação atual: 13.7%

FDNTE: DATAPREV, Sistema SINTESE.

OBS.: Salário-mínimo médio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN. "Estimacao da desigualdade dentro de estratos no cálculo do Índice de Gini". Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (3): 719-38, dez. 1979). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 14
 ESTIMATIVA DA MASSA DE CONTRIBUICOES DOS EMPREGADOS A PREVIDENCIAL SOCIAL
 MERCADO FORMAL DE TRABALHO - 1985
 HIPOTESE V - ALIQUOTA UNICA E VALOR TETO DE 10 SALARIOS-MINIMOS

FAIXAS DE REMUNERACAO	REMUNERACAO TOTAL a/	FREQUENCIA SIMPLES	REMUNE- RACAO MEDIA b/	PARTICIPACAO (%)		ALIQUOTA	HIPOTESE V			
				NO MONTANTE	NO NUMERO		MONTANTE DA CONTRIBUICAO		RENDA DISP. APOS CONTR.	
							VALCR a/	PART. %	VALOR a/	PART. %
Ate 1.00	2.954.955.456	2.187.380	0.67	0.9	9.1	8.00	236.396.436	1.1	2.718.559.020	0.9
1.00 - 2.00	38.006.534.553	8.453.576	1.48	12.0	35.1	8.00	3.040.522.764	14.4	34.966.011.789	11.8
2.00 - 3.00	37.011.144.615	4.862.743	2.45	11.7	20.2	8.00	2.960.891.569	14.0	34.050.253.046	11.5
3.00 - 4.00	28.727.379.486	2.463.453	3.45	9.1	10.2	8.00	2.298.190.359	10.9	26.429.189.127	8.9
4.00 - 5.00	23.130.230.880	1.458.445	4.46	7.3	6.1	8.00	1.850.418.470	8.8	21.279.812.410	7.2
5.00 - 7.00	34.945.823.119	1.613.211	5.90	11.0	6.7	8.00	2.795.665.850	13.2	32.150.157.269	10.9
7.00 - 10.0	37.520.561.309	1.190.929	8.30	11.8	4.9	8.00	3.001.644.905	14.2	34.518.916.404	11.7
10.0 - 15.0	38.359.416.717	823.451	12.11	12.1	3.4	8.00	2.533.914.156	12.0	35.825.502.561	12.1
15.0 - 20.0	23.514.607.313	357.910	17.18	7.4	1.5	8.00	1.095.003.719	5.2	22.419.603.594	7.6
Mais de 20	52.705.793.512	694.409	32.50	16.6	2.9	9.00	1.297.311.443	6.1	51.408.482.069	17.4
TOTAL	316.876.446.960	24.105.507	4.21	100.0	100.0		21.109.959.671	100.0	295.766.487.289	100.0

Indice de Gini da Renda Disponível Após Contribuição: 0.5402 c/

Variação da receita em relação a situação atual: 21.6%

FONTE: DATAPREV, Sistema SÍNTESE.

OBS.: Salário-mínimo médio nominal em 1985: Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: a/ Os valores estão expressos em Cr\$ 1.000,00.

b/ Em salários-mínimos.

c/ Índice de Gini calculado segundo método de Hoffman (R. HOFFMAN. "Estimativa da desigualdade dentro de estratos no Cálculo do Índice de Gini". Pesquisa e Planejamento Econômico, 9 (3): 719-38, dez. 1979)). Leva em consideração a desigualdade nos estratos.

TABELA 15
COMPARAÇÃO ENTRE RENDAS MÉDIAS APOS CONTRIBUIÇÃO A PREVIDÊNCIA SOCIAL
DIVERSAS HIPÓTESES - BRASIL, 1985

FAIXAS DE	SITUAÇÃO ATUAL RENDA MÉDIA	HIPÓTESES									
		I		II		III		IV		V	
REMUNERAÇÃO	R. MÉDIA	R. MÉDIA	I/ATUAL	R. MÉDIA	II/ATUAL	R. MÉDIA	III/ATUAL	R. MÉDIA	IV/ATUAL	R. MÉDIA	IV/ATUAL
Ate 1.00	0.61	0.61	1.00	0.64	1.05	0.61	1.01	0.61	1.00	0.61	1.01
1.00 - 2.00	1.36	1.36	1.00	1.41	1.04	1.37	1.01	1.36	1.00	1.37	1.01
2.00 - 3.00	2.24	2.24	1.00	2.30	1.03	2.26	1.01	2.24	1.00	2.26	1.01
3.00 - 4.00	3.15	3.15	1.00	3.21	1.02	3.18	1.01	3.15	1.00	3.18	1.01
4.00 - 5.00	4.07	4.07	1.00	4.11	1.01	4.11	1.01	4.07	1.00	4.11	1.01
5.00 - 7.00	5.37	5.37	1.00	5.40	1.01	5.42	1.01	5.37	1.00	5.42	1.01
7.00 - 10.0	7.55	7.55	1.00	7.55	1.00	7.64	1.01	7.55	1.00	7.64	1.01
10.0 - 15.0	10.96	10.96	1.00	10.96	1.00	11.14	1.02	11.21	1.02	11.31	1.03
15.0 - 20.0	15.46	15.46	1.00	15.46	1.00	15.81	1.02	16.28	1.05	16.38	1.06
Mais de 20	30.50	29.25	0.96	29.25	0.96	29.90	0.98	31.60	1.04	31.7	1.04

FORNTE: DATAPREV, Sistema SINTESE e tabelas 9 a 13.

OBS.: A renda média expressa em salários-mínimos. Salário-mínimo ponderado de 1985 = Cr\$ 322.080,00.

NOTAS: 1/ Hip. I = Liberação do valor teto de 20 salários-mínimos.

2/ Hip. II = Alíquotas menores ate 7 s.m. e liberação do teto de contribuição.

3/ Hip. III = Alíquota única de 8% e liberação do teto de contribuição.

4/ Hip. IV = Manutenção de alíquotas atuais com redução do teto de contribuição para 10 s.m.

5/ Hip. V = Alíquota única de 8% e redução do teto de contribuição para 10 s.m.

TABELA 16
HIPÓTESES DE CÁLCULO DO VALOR E MONTANTE DE APOSENTADORIAS
NOVEMBRO 1985

FAIXAS DE REMUNERACAO	REQUERENTES		CRITERIO BRASIL		CRITERIO ALEMANHA		CRITERIO MISTO		RELACAO BENEFICIO/SALARIO		
	REMU- RACAO	NUMERO	BENEFICIO	MONTANTE	BENEFICIO	MONTANTE	BENEFICIO	MONTANTE	BRASIL	ALEMANHA	MISTO
0.5 a 0.9	0.67	791	0.95	751,45	1.66	1.313,06	1.66	1.313,06	1.42	2.48	2.48
0.9 a 1.1	1.01	9.027	0.96	8.661,41	1.66	14.984,82	1.66	14.984,82	0.95	1.64	1.64
1.1 a 1.5	1.27	8.462	1.21	10.209,40	1.66	14.046,92	1.66	14.046,92	0.95	1.31	1.31
1.5 a 2.0	1.73	7.462	1.64	12.263,80	1.66	12.386,92	1.66	12.386,92	0.95	0.96	0.96
2.0 a 3.0	2.45	9.815	2.33	22.844,41	1.66	16.292,90	2.33	22.844,41	0.95	0.68	0.95
3.0 a 4.0	3.48	6.492	3.31	21.462,55	1.83	11.880,36	3.31	21.462,55	0.95	0.53	0.95
4.0 a 5.0	4.48	4.798	4.26	20.420,29	2.35	11.284,89	4.26	20.420,28	0.95	0.53	0.95
5.0 a 10.0	7.06	11.333	6.71	76.010,43	3.71	42.005,76	6.71	76.010,43	0.95	0.53	0.95
10.0 a 20.0	13.11	5.948	9.42	56.021,24	5.68	33.784,64	9.42	56.021,23	0.72	0.43	0.72
20.0 a 30.0	23.89	1.746	10.25	17.890,39	5.68	9.917,28	10.25	17.890,38	0.43	0.24	0.43
30.0 a 60.0	39.64	969	10.25	9.928,86	5.68	5.503,92	10.25	9.928,86	0.26	0.14	0.26
Mais de 60	96.78	199	10.25	2.039,05	5.68	1.130,32	10.25	2.039,05	0.11	0.06	0.11
TOTAL	4.37	67.042	3.86	258.503,28		174.531,79		269.348,91			

Fontes: Ministério do Trabalho/SES. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Módulo II.

OBS.: - Os dados de remuneração e número de requerentes se referem a nov/85.

- Hipóteses adotadas:

- a) 35 anos de contribuição para todos os segurados;
 - b) Remuneração constante em termos de salário-mínimo durante o período de atividade;
 - c) Remuneração igual ao salário-de-benefício no critério atual, respeitados os limites mínimo e máximo deste em nov/85 (1 e 15,18 salários-mínimos, respectivamente).
- No critério da Alemanha, a remuneração mínima estabelecida correspondia a 75% do salário médio da economia, enquanto o valor máximo do benefício ficava em 135% deste.
- No critério misto, adotou-se em cada caso o critério (brasileiro ou alemão) que mais beneficiava o segurado.

TABELA 17
 NUMERO E MONTANTE DE BENEFICIOS EM DEZEMBRO
 PREVIDENCIA SOCIAL URBANA E RURAL

REGIME E ANO	SITUACAO ATUAL		SEGURO COLETIVO		VARIACAO DO GASTO (%)
	NUMERO	VALOR (Cz\$1,00)	NUMERO	VALOR (Cz\$1,00)	
URBANO a/					
1985	5.941.135	5.635.360.680	5.941.135	15.773.713.425	179.91
1986	6.008.661	7.754.649.000	6.008.661	29.346.300.324	278.43
RURAL b/					
1985	3.507.413	1.053.043.200	3.507.413	9.312.181.515	784.31
1986	3.590.913	1.445.988.497	3.590.913	17.538.019.092	1112.87
TOTAL					
1985	9.448.548	6.688.403.880	9.448.548	25.085.894.940	275.07
1986	9.599.574	9.200.637.497	9.599.574	46.884.319.416	409.58

Fontes: DATAPREV/Sistema SINTESE, INPS/SEPLAN e DIEESE.

OBS.: Salário-mínimo necessário - em dez/85: Cz\$ 2.655,00; em dez/86: Cz\$ 4.884,00.

NOTAS:

a/ Consideradas apenas as aposentadorias, pensões e auxílio-doença.

b/ Excluídos os benefícios pagos ao empregado rural.

 **PAX**
editora gráfica e fotolito Ltda.
fones 321-7181 - 225-0526 - Brasília d.f.
SIG/SUL - QUADRA 3 - BL. "C" - Nº 72 - CEP 70610

1

2

