

FINANCIAMENTO DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL*

Ricardo Varsano**

Mônica Mora***

1 INTRODUÇÃO

A reforma dos sistemas previdenciários é um item importante da agenda internacional. Constituiu-se a previdência social para cobrir o que a sociedade considera como riscos sociais básicos decorrentes da perda de capacidade laboral – cuja definição não é estanque, mas, em geral, abarca aposentadoria, doença e morte prematura (ver OLIVEIRA, 1997).

O financiamento da previdência se baseia no princípio de capitalização ou no de repartição. No regime de capitalização, o contribuinte dispõe de uma conta individual e, com base nela e na expectativa de sobrevivência, calcula-se o benefício a ser recebido, evitando-se que haja transferências inter ou intrageracionais. Pela sua própria natureza, não há, em princípio, possibilidade de desequilíbrio atuarial nesse tipo de regime. Há o risco, contudo, de os recursos serem mal aplicados, resultando em remuneração não condizente com a rentabilidade esperada.

O regime de repartição se baseia em mecanismo no qual a contribuição dos ativos financia os pagamentos aos inativos. Os regimes de repartição preponderam e essa opção está associada ao contexto histórico da criação dos sistemas previdenciários.

As transformações estruturais que ocorrem nas sociedades requerem a revisão do sistema de previdência organizado sob o princípio de repartição, posto que a

* Os autores agradecem a Fabio Giambiagi e Paulo Tafner pelo apoio e pelos valiosos comentários, isentando-os de eventuais erros remanescentes. Desnecessário dizer que as opiniões aqui expressas são de única e exclusiva responsabilidade dos autores.

** Economista do Departamento de Finanças Públicas do Fundo Monetário Internacional (FMI).

*** Pesquisadora da Diretoria de Estudos Macroeconômicos do Ipea.

natureza do sistema, calcada em transferências inter e intrageracionais, demanda um esforço permanente para evitar o descompasso entre contribuições e benefícios.

Transformações no mercado de trabalho e mudanças na estrutura etária – em linhas gerais, a queda na taxa de fecundidade, os aumentos da expectativa de vida ao nascer e, principalmente, da sobrevivência para os idosos, e a incapacidade do mercado de trabalho para absorver parte da população em idade de trabalhar – levaram à situação em que sistemas previdenciários ao redor do mundo defrontassem o desafio de encontrar saídas para déficits estruturais e ascendentes. A demanda crescente por recursos fiscais para financiar a previdência intensifica as transferências inter e intrageracionais e, muitas vezes, dificulta o equilíbrio fiscal, com implicações para a coordenação macroeconômica.

Essas metamorfoses exigem que se imprima ao sistema um caráter dinâmico, a fim de que se realizem os ajustes necessários para resguardar seu equilíbrio atuarial. Na medida em que ocorram desequilíbrios, pode-se:

- elevar a alíquota de contribuição;
- reduzir o benefício; e
- tornar mais rigoroso o acesso ao benefício.

Adicionalmente, câmbios estruturais na economia, com a intensificação das relações comerciais entre os países, tiveram início na década de 1980 e se disseminaram nos anos 1990. A competitividade das economias nacionais, se já era relevante, alcança posição proeminente na concepção dos sistemas tributários nacionais. As elevadas contribuições sobre a folha de salários, comumente usadas para financiar os sistemas, além de afetarem a competitividade, criam uma cunha entre o custo dos trabalhadores para as empresas e o salário que eles recebem, o que tenderia a estimular a informalização das relações trabalhistas e a reduzir não só a proteção social como a própria base das contribuições. Com isso, a agenda de discussões sobre a reforma da previdência social açambarcou a busca por alternativas à contribuição sobre a folha de salários como principal mecanismo de financiamento da previdência social.

Em face da insuficiência da arrecadação obtida com as fontes específicas destinadas à previdência, e das possíveis implicações dos atuais mecanismos de financiamento para a eficiência econômica e o mercado de trabalho, duas soluções alternativas têm sido consideradas: limitar a proteção oferecida pelo Estado ao trabalhador, o que viabilizaria a redução dos tributos incidentes sobre os salários, ou preservar os benefícios e buscar fontes de financiamento que substituam total ou parcialmente a base tradicional.

As reações a propostas desse tipo variam bastante em função das distintas realidades político-institucionais dos países. Aqueles onde a organização sindical tem maior solidez – como os da Europa – exibem uma participação de contribuições previdenciárias na sua estrutura tributária muito maior do que aqueles em que o poder dos sindicatos é mais reduzido – como os asiáticos. Na América Latina, o Chile foi o país que empreendeu, ainda nos anos 1980, a mudança mais radical no sistema previdenciário. Conseqüentemente, o peso das contribuições sobre salários na sua carga tributária tornou-se um dos mais reduzidos entre os países do continente.

Também no Brasil, a perspectiva de déficit nas contas previdenciárias levou a um processo de reformulação do sistema, iniciado a partir de 1995, no qual se reforça a opção pelo modelo de repartição financiado preponderantemente por contribuições sobre a folha de salário, com o regime de capitalização a ser utilizado de modo complementar. Com uma já elevada carga tributária incidente sobre a folha de salários, o desequilíbrio estrutural das contas induziu a discussão sobre as fontes de financiamento adequadas para a previdência e as implicações econômicas das diferentes alternativas. A atual estrutura de financiamento da previdência é alvo de críticas por gerar potencialmente:

- efeitos negativos sobre o mercado de trabalho;
- efeitos perversos sobre a eficiência econômica; e
- insuficiência de financiamento para os benefícios previdenciários.

Por fim, há uma tendência estrutural de elevação das despesas previdenciárias a um ritmo superior ao observado na receita em decorrência de a estrutura de benefícios não ser compatível com as contribuições desembolsadas. Esse tópico, discutido amiúde no capítulo 6, será também mencionado aqui.

O objetivo deste trabalho é discutir as causas do crescente déficit do Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e os seus mecanismos de financiamento. Após o panorama geral traçado nesta introdução, abordando os problemas e as transformações recentes que afetaram os mecanismos de financiamento da previdência social no Brasil e em outros países, a segunda seção trata especificamente do orçamento da previdência brasileira. Após breve análise da evolução das receitas, despesas e déficits, e a discussão da natureza da previdência rural, descrevem-se as principais fontes de financiamento do RGPS e discute-se a adequação dessas fontes, tendo em vista sua capacidade de gerar os recursos necessários ao financiamento e seus efeitos econômicos. A seção 3 discute e avalia as principais propostas de mudança no financiamento da previdência já apresentadas. A seção final resume as conclusões que emanam da análise.

2 FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

A Constituição de 1988 agregou ações voltadas para a previdência e assistência social, assim como para a saúde, em um orçamento destinado para a seguridade social e financiado, essencialmente, por contribuições sociais. A crescente demanda por gastos sociais levou o governo a criar novas contribuições e a aumentar as alíquotas já existentes.¹ Surgiu, assim, um sistema tributário paralelo, constituído, como se discute adiante, por tributos extremamente distorcidos, mas muito produtivos que, se por um lado asseguravam financiamento para as ações da seguridade, por outro impediam adequado financiamento das demais ações governamentais, na medida em que a capacidade contributiva da sociedade era esgotada. Para reduzir essa rigidez na alocação de recursos orçamentários, criou-se o Fundo Social de Emergência, um artifício de caráter temporário que desvinculava 20% da receita de impostos e contribuições.² O uso desse artifício foi sucessivamente prorrogado, com alteração de seu nome.³ Atualmente, a Desvinculação de Receitas da União (DRU) tem vigência prevista até 2007.⁴

Não obstante a implementação da DRU, o dispêndio na área social prepondera entre os gastos não-financeiros do governo (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2005), particularmente os voltados para o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Conforme se observa na tabela 1, cerca de 40% das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal – sem considerar a arrecadação da contribuição sobre a folha de

TABELA 1
Vinculação de receitas federais administradas
(Em % do PIB)

Discriminação	2005 ^a	DRU 2005	Após DRU 2005	Finalidade
Contribuição sobre movimentação financeira ^b	1,52	0,24	1,28	Diversos*
Contribuição sobre a seguridade social	4,57	0,91	3,65	Seguridade social
Contribuição sobre o PIS-Pasep	1,14	0,23	0,92	Seguridade social
Contribuição sobre o lucro líquido	1,37	0,27	1,10	Seguridade social
Outras receitas administradas ^c	9,17	0,04	0,16	
Subtotal [A]	17,77	3,55	14,22	

^a Sem DRU.

^b Os recursos destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza não integram a DRU.

^c Parte significativa dessas receitas é vinculada a outras rubricas que não a seguridade.

1. Conforme atentado por Dain (1995), contava-se com o apoio do Congresso para tal e, com este artifício, se evitava o uso de recursos do orçamento fiscal no financiamento da seguridade.

2. Emenda Constitucional (EC) de Revisão 1, de 01/03/1994.

3. Fundo Social de Emergência (EC de Revisão 1, de 01/03/1994); Fundo de Estabilização Fiscal (EC 10, de 04/03/1996) e Desvinculação de Recursos da União (EC 27, de 21/03/2000, prorrogado pela EC 42, de 19/12/2003).

4. A prorrogação da DRU, assim como da Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF), já estavam em discussão no Congresso no início de 2007.

salários – aproximadamente 5,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2005 são vinculados à seguridade social.

Ainda que integrando o OSS, o financiamento da previdência, por sua própria natureza e pelas regras de concessão de benefícios, requer um tratamento específico e será objeto de discussão neste capítulo. A estrutura de financiamento da previdência social está explicitada no quadro 1.

QUADRO 1

Alíquotas e base de incidência de contribuições para a previdência social – 2004

Tipo de contribuinte	Alíquota e base de incidência
Empresas em geral, exceto financeiras	<p>20% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços;</p> <p>20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;</p> <p>15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho;</p> <p>1%, 2%, ou 3%, conforme o risco da atividade preponderante na empresa, sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos, para financiamento da aposentadoria especial e dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho;</p> <p>as alíquotas de 1%, 2%, ou 3% são acrescidas de 12%, 9% e 6%, se a atividade exercida pelo segurado ensejar a concessão de aposentadoria especial após 15, 20 ou 25 anos de contribuição. Tal acréscimo incide exclusivamente sobre a remuneração do segurado sujeito a condições especiais que prejudiquem a saúde ou a integridade física.^a</p>
Empresas Financeiras	<p>22,5% sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas aos seus empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviço. Demais alíquotas idênticas às das empresas em geral.</p>
Associação desportiva que mantém equipe de futebol profissional	<p>5% da receita bruta, decorrente dos espetáculos desportivos de que participem em todo território nacional em qualquer modalidade desportiva, inclusive jogos internacionais, e de qualquer forma de patrocínio, licenciamento de uso de marcas e símbolos, publicidade, propaganda e de transmissão de espetáculos desportivos;</p> <p>20% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos segurados contribuintes individuais que lhe prestem serviços;</p> <p>15% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura de prestação de serviços, relativamente a serviços que lhe são prestados por cooperados por intermédio de cooperativas de trabalho.</p>

(continua)

(continuação)

Tipo de contribuinte	Alíquota e base de incidência
Produtor rural pessoa jurídica	2,5% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;
	0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho. ^b
Agroindústria, exceto sociedades cooperativas e agroindústrias de piscicultura, carcinicultura, suinocultura e avicultura	2,5% sobre o valor da receita bruta proveniente da comercialização da produção;
	0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção, para financiamento de benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho. ^b
Produtor rural pessoa física e segurado especial	2% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural;
	0,1% sobre o total da receita bruta proveniente da comercialização da produção rural, para financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laboral decorrente dos riscos ambientais do trabalho.
Empregador doméstico	12% do salário-de-contribuição do empregado doméstico a seu serviço.
Segurado empregado, inclusive o doméstico e trabalhador avulso	8%, 9% ou 11% sobre o salário-de-contribuição. ^c
Contribuinte individual (trabalhador autônomo que trabalha por conta própria, e facultativo)	20% sobre o respectivo salário-de-contribuição, no caso do contribuinte individual, e 20% sobre o valor declarado, no caso do segurado facultativo.
Contribuinte individual (empresário e autônomo que presta serviços a uma ou mais empresas)	11% sobre o respectivo salário-de-contribuição. ^d

Fonte: *Anuário Estatístico da Previdência Social – 2004*.^a No caso de cooperativa de trabalho, os percentuais são de 9%, 7% ou 5%, a cargo da empresa tomadora de serviços.^b Se houver empregado com atividade sujeita a agentes nocivos, a alíquota de 0,1% é acrescida de 12%, 9% ou 6%.^c A alíquota incidente sobre salários e remunerações até 3 salários mínimos (SM) é reduzida em função do disposto no inciso II do art. 17 da Lei 9.311, de 1996, que instituiu a CPMF, conforme portarias publicadas anualmente.^d O contribuinte individual, que presta serviços a uma ou mais empresas, poderá deduzir de sua contribuição mensal 45% da contribuição da empresa efetivamente recolhida ou declarada, limitado a 9% do seu salário-de-contribuição. A partir de 01/04/2003, a Medida Provisória (MP) 83, de 2002, convertida na Lei 10.666, de 08/05/2003, extinguiu a escala de salários-base, ficando a empresa obrigada a descontar e recolher 11% do valor pago ao contribuinte.

Principal fonte de financiamento da previdência social, a contribuição sobre a folha de salários responde isoladamente por cerca de 3/4 da arrecadação total. A despeito das distorções causadas no mercado de trabalho e do potencial estímulo à informalização das relações trabalhistas em decorrência do elevado ônus incidente sobre a contratação de pessoal, esse tipo de contribuição é largamente utilizado. Isso se explica pela elevada estabilidade na capacidade arrecadatória, em decorrência dos custos de contratação e demissão, e pelo alto potencial de arrecadação associado a seu caráter compulsório, que a tornam especialmente adequada para o financiamento da previdência.

Entretanto, como mostra a tabela 2, a fonte específica de financiamento da previdência não foi suficiente, tendo o aporte à previdência de recursos genéricos da seguridade social crescido ao longo do tempo.⁵

A previdência social defronta-se atualmente com um déficit considerado estrutural e absorve recursos crescentes do OSS (aproximadamente 60% em 2005).⁶

TABELA 2
Fontes de financiamento do INSS: despesas por fonte de recursos – 1994-2004
(Em % do PIB)

Fonte de recursos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Contribuição sobre a folha de salários	3,8	3,9	4,2	4,2	4,2	5,0	5,1	5,3	5,3	5,2	5,3
Contribuição social para financiamento da seguridade social	0,3	0,3	0,3	0,9	1,2	0,5	0,8	1,1	1,3	1,3	1,9
Recursos do fundo social de emergência	0,8	1,0	1,2	0,6	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuição social sobre o lucro das pessoas	0,2	0,1	0,0	0,1	0,5	0,2	0,2	0,0	0,2	0,3	0,1
Contribuição provisória sobre movimentação financeira	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3
Outras	0,5	0,5	0,3	0,1	0,4	0,4	0,2	0,4	0,4	0,6	0,2
Total	5,6	5,8	6,0	5,9	6,6	6,7	6,7	7,1	7,3	7,7	7,8

Fonte: Ministério da Previdência.

Nota: Inclui Loas.

5. A tabela 2 também considera os recursos destinados ao financiamento da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), mas estes são pouco relevantes (aproximadamente 0,5% do PIB em 2004).

6. Cabe aqui ressaltar que dadas as especificidades da previdência, o seu financiamento, por definição, deve preservar forte correlação entre as contribuições específicas à rubrica e o dispêndio com benefícios no regime de repartição. Segundo o capítulo 6 deste livro, o sistema de previdência social deve resguardar o equilíbrio atuarial, enquanto as despesas financiadas com recursos genéricos deveriam ser consideradas de assistência social e classificadas como tal. Caminhando nessa direção, o governo federal irá desagregar as contas da previdência a partir de 2007, separando as que se caracterizam como assistência social.

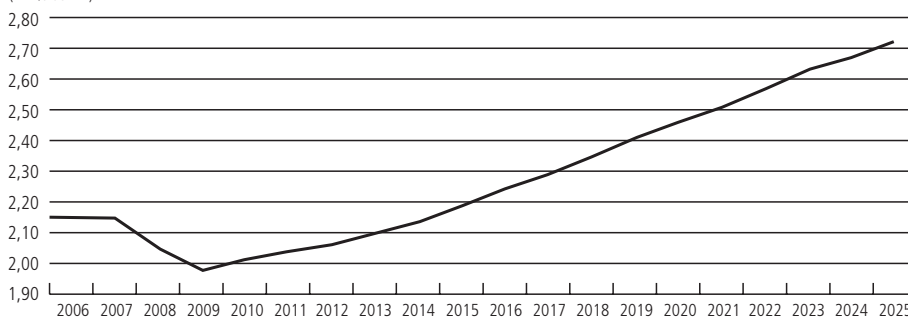
Os benefícios previdenciários relacionados ao RGPS alcançaram, em 2005, 7,6% do PIB (ou seja, 33,5% da despesa primária do Governo Central),⁷ enquanto as receitas responderam somente por 5,6% do PIB, gerando um déficit da ordem de 2% do PIB. Estimativas do Ministério da Previdência indicam que, mantidas as atuais regras de benefício e estrutura de financiamento, o déficit da previdência tende a crescer significativamente nos próximos 30 anos, conforme está explicitado no gráfico 1.⁸ O desajuste financeiro remonta a meados da década de 1990, mais especificamente 1996,⁹ como mostra o gráfico 2. Identifica-se a seguir o que ocorreu, buscando apontar as especificidades do caso brasileiro.

Ainda que haja tendência global de exacerbação do desequilíbrio atuarial dos sistemas previdenciários em decorrência de mudanças na composição etária e de transformações estruturais no mercado de trabalho, o crescimento do déficit previdenciário no Brasil não se deveu exclusivamente a isso. Em grande medida, o desajuste nas contas decorreu de fatores estruturais, relacionados às mudanças propostas pela Constituição de 1988, e de questões conjunturais, associadas ao crescimento real do SM. Adicionalmente, a partir de 1994, com a estabilização monetária, o setor público não mais pôde utilizar a postergação de despesas para adequar o nível de despesas não-indexadas ao das receitas indexadas, prática largamente utilizada em tempos de alta inflação. Os desequilíbrios intrínsecos ao setor público foram evidenciados e, entre eles, o desajuste da previdência ocupava

GRÁFICO 1

Evolução das necessidades de financiamento da previdência social – 2006-2025

(Em % do PIB)



Fonte: Projeto de Lei Orçamentária 2007.
Obs.: As hipóteses adotadas estão no anexo.

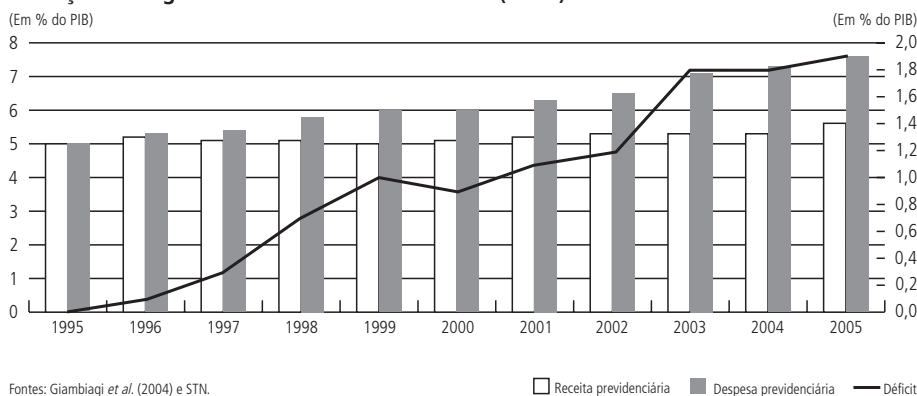
— NFSP/PIB

7. Execução do Tesouro Nacional, dezembro de 2005.

8. As hipóteses consideradas nesta simulação estão explicitadas no anexo.

9. Até então, quando não havia ainda déficit previdenciário, os recursos recolhidos para o financiamento dos benefícios foram utilizados no financiamento da saúde e da assistência social, que compunham juntamente com a previdência o OSS.

GRÁFICO 2

Evolução do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – 1995-2004

posição central. O pouco dinamismo da economia no período posterior a 1994 agravou ainda mais a situação.

A Constituição de 1988 buscou universalizar o acesso à seguridade social. No caso específico da previdência social, reorganizou as diferentes estruturas até então vigentes em três grandes sistemas previdenciários no âmbito federal e constituiu um arcabouço extremamente beneficente, contrapondo-se à tendência global de revisão dos sistemas previdenciários, com a imposição de regras mais estritas, em busca de maior equilíbrio atuarial intertemporal (ver PINHEIRO, 2004). O RGPS abrange todos os trabalhadores formais da iniciativa privada, tendo sido efetivamente implementado em 1991, com a promulgação da Lei 8.212/91 e da Lei 8.213/91, que regulamentavam as diretrizes propostas constitucionalmente.¹⁰ A Lei 8.112/91 trata especificamente do Regime Único para os Servidores Públicos, disciplinando-o.¹¹ Adicionalmente, há o Regime de Previdência dos Militares, com regras e especificidades próprias.

Em decorrência da nova legislação aprovada a reboque da Constituição de 1988, houve aumento do número de potenciais beneficiários e elevação do piso dos benefícios, resultado de mudanças na previdência rural, com o aumento do piso de 1/2 SM para 1 SM, o direito ao benefício ampliado (até então, somente um dos cônjuges era contemplado com o benefício), além de redução de cinco anos na idade mínima para pleiteá-lo. A mudança na legislação que beneficia os trabalhadores rurais repercutiu negativamente sobre o equilíbrio atuarial da previdência no longo prazo.

10. As Leis 8.212/91 e 8.213/91 datam, ambas, de 24 de julho de 1991.

11. Lei 8.112/90, de 11 de dezembro de 1990.

O aumento dos benefícios previdenciários rurais não correspondeu a uma elevação das contribuições suficiente para financiar o incremento dos gastos, reforçando a natureza ambígua – previdência ou assistência – desse benefício (tabela 3). Segundo Delgado e Cardoso (2003), a previdência rural introduz no modelo previdenciário características que o aproximam de um regime de seguridade social, distanciando-se do perfil de seguro.¹²

Não obstante haja desequilíbrio atuarial flagrante na previdência rural, também há problemas atuariais no cálculo da aposentadoria do empregado urbano. As

TABELA 3
Previdência rural e urbana: necessidade de financiamento – 2000 a 2004
(Em % do PIB)

Discriminação	2000	2001	2002	2003	2004
I. Arrecadação total	4,5	4,7	4,7	4,8	4,9
I.I Arrecadação rural	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
I.II Arrecadação urbana	4,4	4,6	4,6	4,7	4,8
II. Despesa total com benefícios	6,0	6,4	6,6	7,0	7,2
II.I Despesa com benefícios rurais	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3
Benefícios previdenciários	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
Benefícios assistenciais	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
II.II Despesa com benefícios urbanos	4,9	5,2	5,3	5,6	5,8
Benefícios previdenciários	4,7	4,9	5,0	5,3	5,5
Benefícios assistenciais	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Necessidade de financiamento II – I ^a	1,5	1,7	1,9	2,2	2,3
Necessidade de financiamento rural	1,0	1,1	1,2	1,2	1,2
Necessidade de financiamento urbano	0,5	0,5	0,7	1,0	1,0
Necessidade de financiamento II – I ^b	1,2	1,3	1,5	1,8	1,8
Necessidade de financiamento rural	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2
Necessidade de financiamento urbano	0,2	0,2	0,3	0,6	0,6

Fonte: Dataprev.

^a Inclui benefícios assistenciais.

^b Não inclui benefícios assistenciais.

12. Em Oliveira *et al.* (1994), argumenta-se que desse modo o trabalhador rural também pagaria tributos, na medida em que adquire bens de consumo no mercado. Aliás, esse argumento pode ser estendido para os setores não formalizados, elegíveis somente para receber os benefícios assistenciais, mas que também estariam contribuindo para o financiamento da previdência.

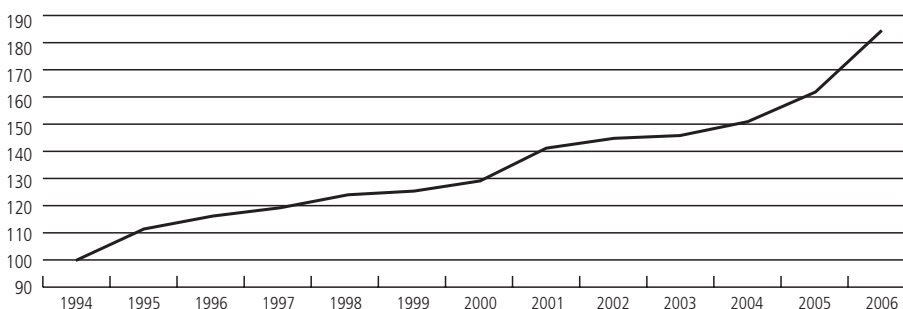
contribuições efetuadas pelos trabalhadores não são suficientes para financiar um seguro pela perda de capacidade laboral (ver GIAMBIAGI; PASTORIZA; ALÉM, 1998). Adicionalmente, o Simples, solução encontrada para estimular a formalização na economia, significou a introdução de novos meios de desequilíbrio atuarial.

Outro fator fundamental para a compreensão do crescimento do déficit da previdência reside na política de concessão de ganhos reais para o SM realizada após o Plano Real, o que implicou um aumento do SM real de mais de 80%, conforme se observa no gráfico 3 entre 1994 e 2006. O fato de o piso da previdência estar atrelado ao SM e a existência de grande concentração de benefícios na faixa de 1 SM (conforme se constata na tabela 4), levam a que esse aumento real tenha impacto significativo sobre os gastos previdenciários. Adicionalmente, as faixas de renda mais baixas tendem a convergir para o piso com a perpetuação dessa política no longo prazo.

GRÁFICO 3

Evolução do salário mínimo real médio anual deflacionado pelo INPC – 1994-2006

(Número índice: maio de 1994 = 100)



Fonte: Ipeadata.

TABELA 4

Benefícios emitidos por faixa salarial – 2004

(Em pisos previdenciários)

Faixa de valor	Benefícios	Distribuição (%)
Abaixo de 1	491.255	2
Igual a 1	14.487.317	63
Acima de 1 até 2	2.931.924	13
Acima de 2	5.236.473	23
Total	23.146.969	100

Fonte: <www.dataprev.gov.br>.

Para se ter uma idéia da importância do crescimento real do SM para os gastos previdenciários, a tabela 5, extraída do Projeto de Lei Orçamentária para 2004, estima o efeito sobre as despesas decorrente do aumento do SM. A elevação do SM impacta tanto os benefícios quanto as receitas. Logo, o aumento das despesas é seguido por um incremento das receitas, mas, pela própria lógica de cálculo do benefício, o ritmo de crescimento da receita é bem menor do que o da despesa, aumentando o desequilíbrio atuarial e financeiro e as distorções decorrentes da aposentadoria por tempo de contribuição.¹³

Outro fator que contribuiu para o desequilíbrio nas contas da previdência foi o baixo dinamismo da economia brasileira nos últimos dez anos.¹⁴ O crescimento medíocre do PIB reduziu a capacidade de expansão das receitas, pois, conforme mencionado, uma das principais características da contribuição sobre a folha de salários (e vantagens *vis-à-vis* as demais alternativas de financiamento) é a sua relativa estabilidade em termos de percentual do PIB. Entre 1994 e 2005, o SM, responsável pelo reajuste da maior parte dos benefícios, cresceu 60%, contra um incremento real do PIB de 30% (gráficos 3 e 4).

Ainda que a melhoria nos sistemas de combate à fraude e negociação de dívida tenha levado à maior capacidade de arrecadação, esse incremento não foi suficiente para fazer face às crescentes despesas com benefícios previdenciários. Os novos compromissos assumidos em decorrência da regulamentação dos princípios estabelecidos pela Constituição de 1988 e os aumentos de despesa decorrentes dos fatores mencionados levaram à intensificação do desajuste atuarial e, conseqüentemente, ampliaram as transferências inter e intrageracionais.¹⁵

Com a introdução do Plano Real e a queda da taxa de inflação, explicitou-se o até então latente desequilíbrio atuarial estrutural da previdência. O regime de

13. O Capítulo 6 deste livro desenvolve uma interessante linha de raciocínio, defendendo que a elevação real do SM, de fato, esteve atrelada, em grande medida, a pressões realizadas pelos afiliados à previdência e que uma eventual desvinculação não reduziria os pleitos por incrementos reais dos benefícios, aumentando-os inclusive.

14. Conforme já explicitado por Samuelson e reproduzido por Afonso (2003), a lógica da previdência poderia ser sintetizada na fórmula

$$(1 + r) = (1 + w) (1 + n)$$

onde r seria a taxa de retorno, w a taxa de crescimento salarial (ditado pelo crescimento da economia) e n a taxa de crescimento populacional. A adaptação para o caso brasileiro se daria com a substituição de $(1 + r)$ pela taxa de crescimento da receita da contribuição sobre a folha de salários.

15. Cabe aqui ressaltar que o subsídio para os beneficiários do sistema previdenciário, financiado com recursos genéricos oriundos do OSS, poderia ser remanejado e utilizado em outras rubricas. Afinal, o RGPS não é universal, ainda que seja responsável por mais de 23 milhões de benefícios. Segundo Pinheiro (2004), em 2001, 40,7 milhões de pessoas não contribuíam para o sistema. Desse, 22 milhões não o fizeram por não disporem de renda para tanto e os demais são trabalhadores por conta própria (8,2 milhões), assalariados informais (7,7 milhões) e trabalhadores domésticos (1,8 milhão). Como existem outros mecanismos de proteção social, assegurados pela Loas, muitos desses cidadãos terão direito a benefícios assistenciais a despeito de não terem efetivamente contribuído para o sistema, onerando as contas públicas.

TABELA 5

Impacto do reajuste do salário mínimo – Projeto de Lei Orçamentária 2004

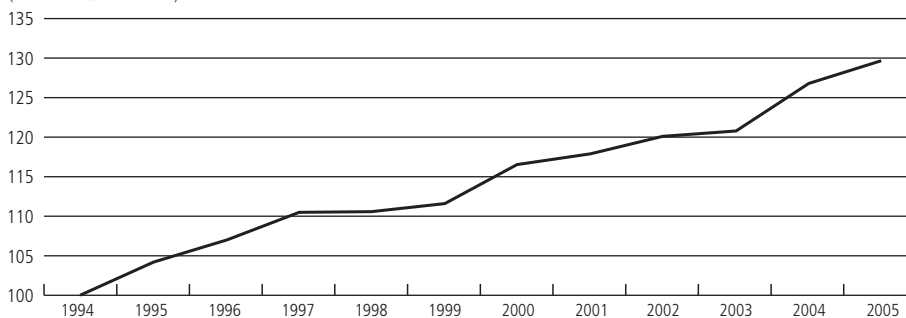
Descrição	R\$ 10	R\$ 20	R\$ 30	R\$ 50	R\$ 70	R\$ 100
Previdência social – impacto líquido (B – A)	1.020.353	2.053.467	3.099.307	5.229.242	7.410.717	10.782.159
A. Receitas INSS – fonte 154	87.444	182.725	285.843	515.588	776.679	1.227.092
Contribuição previdenciária seg. autônomo	4.824	10.080	15.769	28.443	42.847	67.695
Contribuição previdenciária seg. assalariado	22.201	46.391	72.570	130.899	197.185	311.537
Contribuição previdenciária emp. seg. assalariado	50.739	106.025	165.858	299.165	450.661	712.009
Prev. R. P. deb. municípios	7.603	15.888	24.854	44.829	67.531	106.694
Contribuição previdenciária segurado facultativo	548	1.144	1.790	3.228	4.863	7.683
Contribuição previdenciária seg. obr. e. doméstico	1.530	3.198	5.003	9.023	13.593	21.475
B. Despesas – benefícios previdenciários e RMV	1.107.797	2.236.193	3.385.150	5.744.829	8.187.396	12.009.251
Pagamento de aposentadorias – urbana	249.720	504.084	763.083	1.295.004	1.845.609	2.707.135
Pagamento de aposentadorias – rural	418.236	844.250	1.278.026	2.168.896	3.091.060	4.533.959
Pagamento de pensões – urbana	209.733	423.366	640.891	1.087.636	1.550.073	2.273.643
Pagamento de pensões – rural	165.643	334.366	506.164	858.995	1.224.219	1.795.681
Pagamento de auxílios – urbana	3.062	6.181	9.356	15.878	22.629	33.192
Pagamento de auxílios – rural	568	1.146	1.735	2.945	4.197	6.156
Pagamento de salário-maternidade – urbana	6.164	12.442	18.834	31.963	45.553	66.817
Pagamento de salário-maternidade – rural	3.800	7.670	11.611	19.705	28.083	41.192
Pagamento de renda mensal vitalícia por idade	16.633	33.574	50.825	86.253	122.926	180.308
Pagamento de renda mensal vitalícia por invalidez	34.239	69.114	104.624	177.555	253.047	371.168
II. Benefícios Loas	147.176	294.353	441.529	735.882	1.030.235	1.471.764
Pagamento de benefício de prestação continuada a pessoa idosa	58.978	117.955	176.933	294.888	412.843	589.776
Pagamento de benefício de prestação continuada a pessoa portadora de deficiência	88.199	176.398	264.597	440.994	617.392	881.989
III. Seguro-desemprego e abono salarial – FAT	252.249	504.498	756.747	1.261.245	1.765.743	2.522.490
Bolsa qualificação	257	514	771	1.284	1.798	2.569
Pagamento do benefício abono salarial	69.115	138.230	207.345	345.575	483.805	691.151
Pagamento do seguro-desemprego	180.901	361.801	542.702	904.502	1.266.303	1.809.005
Pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal	1.697	3.394	5.091	8.486	11.880	16.971
Pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador doméstico	237	474	711	1.185	1.659	2.369
Pagamento do seguro-desemprego trabalhador resgatado de escravo	43	85	128	213	298	425
Total (I + II + III)	1.419.778	2.852.318	4.297.583	7.226.369	10.206.694	14.776.413

Fonte: Anexo do Projeto de Lei Orçamentária 2004.

GRÁFICO 4

Evolução do PIB deflacionado pelo deflator implícito – 1994-2005

(Número índice: 1994 = 100)



Fonte: Ipeadata.

repartição, vigente no âmbito do RGPS, caracteriza-se pela presença de significativos superávits de caixa à época de implementação do sistema. O equilíbrio financeiro entre contribuição e benefício torna-se efetivamente um problema à medida que o sistema amadurece. No Brasil, assim como na grande maioria dos países, o amadurecimento do sistema ocorreu concomitantemente a mudanças na estrutura etária e no mercado de trabalho que tornaram o ajuste mais doloroso e mais necessário. Ao desequilíbrio atuarial, somaram-se déficits financeiros. Os sucessivos e crescentes aportes de recursos comprovaram a insuficiência dos recursos das contribuições para o financiamento dos benefícios previdenciários. De fato, a questão fundamental não é o desempenho de caixa, mas sim o equilíbrio atuarial, porém, enquanto o sistema não se defrontou com déficits de caixa, a discussão sobre o equilíbrio a valor presente entre volume total de contribuições e de benefícios foi relegada a segundo plano.

Em resposta ao déficit apresentado pelo sistema iniciou-se, no Brasil, um processo gradual de mudanças paramétricas para adequar os benefícios à capacidade de financiamento do sistema em decorrência das dificuldades políticas encontradas para a aprovação de uma abrangente reforma que açambarcasse os três diferentes regimes e viabilizasse o sistema no longo prazo. Ao invés de uma grande reforma, optou-se pela segmentação da reforma em minirreformas (ver GIAMBIAGI; CASTRO, 2003; GIAMBIAGI *et al.*, 2004). Assim, as propostas de reforma foram dissociadas de qualquer viés ideológico, buscaram preservar o equilíbrio fiscal e seguiram tendência observada na grande maioria dos países.

O processo de reforma da previdência, no Brasil, se inicia efetivamente com a EC 20, de 15/12/1998, que estabelece o aparato legal necessário para a promulgação de leis que permitiram caminhar na direção de uma racionalização maior do sistema e de eliminar distorções, com a finalidade de:

- fortalecer o vínculo entre contribuição e benefício (conferindo um maior equilíbrio atuarial e, conseqüentemente, evitando o uso de recursos genéricos no financiamento da previdência);

- expandir a cobertura (parte expressiva dos trabalhadores não está coberta); e
- buscar homogeneizar benefícios dos diferentes sistemas.

A reboque da EC 20 foram promulgadas leis¹⁶ que tratam do gerenciamento e do financiamento da previdência, assim como de novos métodos de cálculo para os benefícios e o incentivo a novos afiliados ao RGPS, inclusive provenientes do setor público (Lei 9.876/99 e Lei 9.962/00) (ver PINHEIRO, 2004).

Nesta primeira etapa do processo de reforma da previdência, a concepção de um novo método de cálculo do benefício, com a introdução do fator previdenciário,¹⁷ foi a principal mudança ocorrida. Até então o cálculo era feito com base na média dos últimos três anos, método substituído por uma fórmula que considerava 80% das remunerações mais elevadas obtidas desde julho de 1994 até a data da aposentadoria. Adicionalmente, são considerados para a definição do fator a ser aplicado o tempo de contribuição, a idade e a expectativa de sobrevida.

A introdução do fator previdenciário conseguiu retardar significativamente a entrada para a inatividade dos contribuintes que solicitavam o benefício previdenciário com base no tempo de contribuição. Segundo Pinheiro (2004), esta modalidade responde por cerca de 40% do gasto total e, com a mudança na legislação, postergou a aposentadoria de 48,9 anos em média em 1998 para 54,1 anos em 2001.

O fator previdenciário, ainda que tenha amenizado os problemas da aposentadoria por tempo de contribuição no RGPS, não eliminou os desajustes atuariais (ver capítulo 6), uma vez que não prevê um financiamento para os benefícios de risco; a

16. Lei 9.703/98, de 17/11/1998; Lei 9.711/98, de 20/11/1998; Lei 9.732/98, de 11/12/1998; Lei 9.796/99, de 05/05/1999; Lei 9.876/99, de 26/11/1999; Lei 9.962/00, de 22/02/2000; Lei 9.983/00, de 14/07/2000.

17. Promulgado pela Lei 9.876, de 26/11/1999, o fator previdenciário é calculado considerando-se a idade, a expectativa de sobrevida e o tempo de contribuição do segurado ao se aposentar, segundo a seguinte fórmula:

$$f = \frac{Tc \times a}{Es} \times \left[1 + \frac{(Id + Tc \times a)}{100} \right]$$

onde:

f = fator previdenciário;

Es = expectativa de sobrevida no momento da aposentadoria;

Tc = tempo de contribuição até o momento da aposentadoria;

Id = idade no momento da aposentadoria; e

a = alíquota de contribuição correspondente a 0,31.

alíquota utilizada é superior à alíquota efetivamente paga; utilizam-se no cálculo margens de tempo fictícias para mulheres e professores; e considera-se para a construção do fator a expectativa de vida para a população como um todo, sem que ocorra uma diferenciação por grupo.

Não obstante os esforços do governo de reformulação da previdência, o capítulo 6 deste livro aponta uma série de problemas, além daqueles observados no fator previdenciário, que não foram sanados pelas medidas adotadas, com implicações para o equilíbrio atuarial do sistema. Algumas das principais distorções levantadas pelos autores são elencadas a seguir:

a) aposentadoria por idade aos 60-65 anos, com tempo mínimo de contribuição de 15 anos, o que é incompatível em termos atuariais com uma expectativa de recebimento de benefícios por 22 anos para mulheres e 15 anos para os homens;

b) aposentadoria rural, com contribuições inferiores ao benefício e baixa idade de entrada no sistema;

c) ausência de idade mínima para a entrada no RGPS;

d) aposentadoria por tempo de contribuição, pela possibilidade de obtenção do benefício previdenciário em idade precoce (o que em parte foi atenuado pela introdução do fator previdenciário, mas ainda assim se constitui em um problema);

e) tempo de contribuição menor para mulheres e professores; e

f) ausência de recursos específicos para o financiamento de benefícios considerados de risco.

Por fim, em 2003, inicia-se um processo em direção à homogeneização das regras do RGPS e do Regime dos Servidores Públicos. A EC 41, de 19/12/2003, eliminou a possibilidade de aposentadoria proporcional para os servidores públicos, passando a requerer idade mínima (55-60 anos), exceto para os admitidos até a EC 20 (ainda que impondo uma redução de 5% nas aposentadorias para cada ano de antecipação). Adicionalmente, suprimiu a integralidade para os admitidos após 2004 e abriu a possibilidade de adoção do fator previdenciário.

A busca por uma adequação maior dos benefícios às contribuições, perseguida ao longo do processo de reforma da previdência, não reverteu a tendência ao crescimento do déficit, subsistindo um grave desequilíbrio atuarial no sistema. As elevadas alíquotas incidentes sobre a folha de salário (principal mecanismo de financiamento do RGPS) desabilitam qualquer solução que suponha o seu aumento. Portanto, a tendência é de revisão dos benefícios, considerados muito pródigos,

inclusive quando comparados com países desenvolvidos, ou de procura por fontes alternativas de financiamento.

3 AVALIAÇÃO DAS PRINCIPAIS PROPOSTAS DE REFORMA DO FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Duas mudanças ocorridas nas décadas finais do século passado, uma no plano nacional e outra no mundial, promoveram importantes alterações no ambiente econômico em que operam as empresas brasileiras.

No nível nacional, o Plano Real conseguiu uma redução quase instantânea da inflação, de índices mensais de dois dígitos para nível anual de um dígito. No ambiente de inflação alta, a sobrevivência das empresas dependia essencialmente da administração financeira. Embora o ganho financeiro continue a ser fundamental em virtude das taxas de juros altas, é de se esperar que estas caiam em breve para níveis semelhantes aos observados em outros países em desenvolvimento, quando então a variável-chave para a sobrevivência das empresas será a competitividade.

No plano mundial, com a aceleração dos processos de globalização dos mercados e de formação de blocos econômicos regionais, ganharam importância preocupações com o impacto da política tributária sobre decisões de produção e de investimento, agora processadas na escala mundial e não mais nacional. As políticas tributárias domésticas passaram a ser cada vez mais pautadas por práticas internacionais, implicando limites estreitos para a soberania fiscal dos países, que precisam respeitá-los, sob pena de serem alijados do processo.

Em face dessas mudanças, a menos que se criem condições propícias a que o sistema produtivo brasileiro seja competitivo, o país estará condenado à estagnação. Nessas circunstâncias, minimizar os efeitos perversos dos tributos sobre a competitividade é fundamental para a retomada do crescimento econômico de forma sustentada.

Essa é uma regra que precisa ser respeitada por qualquer proposta de alteração nas fontes de financiamento do RGPS. É desejável que novas fontes não inibam exportações, o investimento e a criação de emprego; e que as antigas que o façam sejam, na medida do possível, substituídas. Importa que as fontes não afetem as condições de competição no mercado doméstico entre os produtores nacionais e entre estes e os estrangeiros; nem interfiram na escolha de local e método de produção, para não induzir decisões que aumentem o custo social do que é produzido.

As fontes tradicionais de financiamento da previdência social brasileira, responsáveis por cerca de 2/3 da receita total do INSS, são as contribuições dos trabalhadores e dos demais segurados, incidentes sobre os seus salários-de-contribuição, e dos empregadores, das empresas e das entidades a elas equiparadas na forma da lei, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço.¹⁸ As folhas de salários das empresas são adicionalmente oneradas por contribuições sociais arrecadadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em benefício de terceiros – salário-educação, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), e o chamado Sistema S, composto pelos Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac) e Serviço Social do Comércio (Sesc).

Outra parcela da receita provém da arrecadação de contribuição sobre a receita bruta de produtores rurais e agroindústrias, bem como de pequenos contribuintes, favorecidos por tributação simplificada e reduzida (Simples). Adicionalmente, desde o exercício de 1999, e pelo menos até 2007, a previdência conta também com a parcela da arrecadação da CPMF correspondente a uma alíquota de 0,10%.¹⁹

Além de recursos oriundos da arrecadação da CPMF, o INSS recebe do Tesouro Nacional outros repasses previstos no orçamento anual, sendo a União responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade social. A principal fonte das transferências do Tesouro para a previdência é a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins). Todas as fontes de recurso mencionadas neste parágrafo e no anterior são tributos cumulativos. Tributos incidentes em cascata sobre o faturamento ou a receita ou, ainda, os incidentes sobre movimentações financeiras reduzem drasticamente a capacidade do produtor doméstico de enfrentar com sucesso os desafios da abertura econômica.

Os malefícios da tributação cumulativa podem ser classificados em dois grupos: prejuízos à alocação de recursos do país e à competitividade dos produtos nacionais, tanto no mercado externo como no doméstico.²⁰ Os prejuízos se devem ao fato de que este tipo de tributação altera de forma não-intencional e não controlável os preços relativos da economia.

18. Constituição Federal do Brasil, art. 195, I e II, com a redação dada pela EC 20, de 15 de dezembro de 1998, e Lei 8.212, de 24 de julho de 1991.

19. ECs 21, de 18 de março de 1999, 37, de 12 de junho de 2002, e 42, de 19 de dezembro de 2003.

20. Prejuízos à alocação de recursos também afetam a competitividade via redução da produtividade.

Em um ambiente de inflação mensal de dois dígitos, como o do Brasil até 1994, tais diferenças tinham pouca importância. Mas em uma situação de inflação anual de um dígito, essa variação das cargas é suficientemente importante para tornar mais lucrativas, na ótica privada, práticas produtivas ineficientes; quer dizer, o mau tributo induz os agentes econômicos a escolhas que desperdiçam recursos da nação.

O tributo cumulativo também interfere no crescimento econômico através de seu efeito sobre as decisões de investimento, já que o bem de capital sofre dupla tributação, elevando o seu custo *vis-à-vis* bens de consumo. O efeito é reforçado pelo fato de que os bens de capital têm usualmente cadeias produtivas relativamente longas, o que aumenta a carga por eles sofrida. Com a tributação cumulativa, o investimento tende a se reduzir e, com ele, a taxa de crescimento do país.

Também as contribuições sobre os salários – e, simetricamente, os tributos que incidem sobre o lucro – afetam a competitividade. Em ambos os casos, as normas que regem o comércio internacional impedem que as exportações sejam desoneradas, uma prática que o Brasil já utilizou no imposto de renda e foi obrigado a abandonar.

O problema é menos grave do que o referente aos impostos em cascata, uma vez que, em todo o mundo, o imposto de renda de empresas é largamente utilizado e contribuições compulsórias sobre os salários formam a principal base de sustentação financeira dos sistemas previdenciários. O que importa nesses casos são as diferenças entre as intensidades dessas tributações no Brasil e nos seus principais competidores no mercado internacional.

Nesse sentido, as mudanças que vêm ocorrendo no mercado de trabalho são um fator importante a considerar para a avaliação das tendências de evolução do financiamento dos sistemas previdenciários. Observa-se o surgimento, nos países industrializados, de problemas até então típicos de países em desenvolvimento, como é o caso do desemprego estrutural não mais restrito às atividades agrícolas. A perspectiva de uma crise de desemprego não-solucionável pelos instrumentos tradicionais de estímulo à atividade econômica é motivo de grande inquietação.

Parte do receituário conhecido para os problemas do desemprego tem nítidas implicações tributárias. Recomendam-se mudanças radicais na legislação trabalhista, no sentido da desregulamentação das relações entre patrão e empregado, de forma a reduzir os custos da contratação e da dispensa do trabalhador. Isso permitiria maior flexibilidade no ajuste das empresas à conjuntura de seus respectivos mercados, o que – presumem os proponentes – elevaria o nível de emprego.

Na mesma linha, busca-se a redução das elevadas contribuições sobre a folha de salários que, como mencionado na introdução, além de afetarem a competitividade, criam uma grande cunha entre o custo do trabalhador para as empresas e o salário que eles recebem, estimulando a informalização das relações trabalhistas. Isso, por sua vez, além de potencialmente contribuir para a “precarização” do emprego, reduz a própria base desses tributos. Vale dizer, há demandas por redução dos encargos que oneram o custo do emprego e, portanto, uma tendência à redução das contribuições incidentes sobre salários.

Uma das soluções possíveis para a questão é limitar a proteção oferecida pelo Estado ao trabalhador, o que viabilizaria a redução dos tributos que incidem sobre os salários. A solução alternativa é considerar a folha de salários como base exclusiva da previdência, buscando bases alternativas que possam complementar o financiamento do RGPS.

A definição das fontes de financiamento adequadas à previdência consiste em um dos maiores desafios dos sistemas previdenciários. Tradicionalmente, a contribuição sobre a folha de salários respondeu por uma parcela significativa do financiamento da previdência social.²¹ Algumas características a tornam especialmente adequada para esse fim. Entre as qualidades, destacam-se:

- estabilidade ao longo do tempo, sem apresentar flutuações cíclicas significativas;
- elevada capacidade de arrecadação;
- facilidade de operacionalização; e
- vínculo entre o fato gerador e o benefício previdenciário.

As posições quanto às implicações da contribuição sobre a folha de salários sobre o mercado de trabalho e sobre o custo Brasil são divergentes e delas derivam três posições distintas. Uma delas defende a eliminação da contribuição sobre a folha de salário do empregador. A segunda pleiteia a redução da alíquota de contribuição de 20% para o empregador (considerada elevada quando comparada a outros países). E, por fim, uma terceira corrente apóia a manutenção da contribuição tal como ela é hoje.

21. Oliveira *et al.* (1994) sugerem que a principal fonte de financiamento da seguridade social seria a folha de pagamentos, com tendência à estabilização ou até mesmo ao crescimento de sua participação. De todo modo, verificou-se uma tendência ao crescimento da participação das fontes de financiamento da previdência em termos de percentual do PIB entre 1960 e 1985 em diferentes países. No caso brasileiro, entre 1995 e 2004, a arrecadação da contribuição sobre a folha de salários cresceu significativamente em termos de percentual do PIB, acompanhando o movimento observado na carga tributária.

Críticos da contribuição sobre a folha de salários argumentam que tais contribuições afetam a oferta de postos de trabalho. Assim, a desoneração levaria à queda do desemprego e ao aumento da eficiência, com um saldo positivo em termos de crescimento econômico, já que, ao reduzir o preço efetivo da mão-de-obra, elevaria a competitividade do produto nacional.

Adicionalmente, o elevado ônus tributário incidente sobre a contratação de trabalhadores formais seria um dos motivos do alto grau de informalismo das relações trabalhistas. Estes trabalhadores, à margem do sistema, terão direito tão somente aos benefícios assistenciais quando se defrontarem com a perda de capacidade laboral. A redução da alíquota estimularia a formalização das relações de trabalho e, subseqüentemente, um aumento da arrecadação previdenciária.

Assim, de acordo com os críticos, atribuem-se aos elevados custos decorrentes dos encargos incidentes sobre a folha de salário redução na oferta de emprego e elevação do grau de informalidade em relação aos que existiriam na ausência de tais custos.

Contudo, como argumentam Oliveira *et al.* (1994), dada a opção por uma determinada tecnologia, a utilização de mão-de-obra não é flexível, em decorrência de os processos serem caracterizados por proporções fixas de fatores de produção. Adicionalmente, o gasto com mão-de-obra é cada vez menor nos processos produtivos. Portanto, “o argumento sobre a base folha sob a ótica da inibição do uso da mão-de-obra é frágil”.

A inclusão das contribuições previdenciárias no sistema Simples fragiliza ainda mais o argumento de que a redução da alíquota incentivaria a formalização das relações de trabalho. A substituição da contribuição previdenciária por uma contribuição incidente sobre a receita bruta acumulada ao longo do ano-calendário, facultada às microempresas e às empresas de pequeno porte optantes pelo Simples, e cujas alíquotas estão dispostas na tabela 6,²² tinha por finalidade reduzir o ônus tributário decorrente do cumprimento das obrigações junto à previdência.

Não há evidência de que o Simples tenha promovido um aumento significativo do emprego ou da formalização. Também não há consenso na literatura internacional quanto à repercussão da queda dos custos trabalhistas em termos de emprego e desempenho da economia; e um estudo realizado no Brasil sugere que o aumento dos custos trabalhistas decorrente da implementação da Constituição de 1988 não implicou redução do emprego, ainda que tenha afetado negativamente os salários.

22. Lei 9.317, de 5 de dezembro de 1996.

TABELA 6

Alíquotas de contribuição do simples

Receita bruta	% do total	% da previdência
Até R\$ 60 mil	3,0	1,2
De R\$ 60 mil até R\$ 90 mil	4,0	1,6
De R\$ 90 mil até R\$ 120 mil	5,0	2,0
De R\$ 120 mil até R\$ 240 mil	5,4	2,1
De R\$ 240 mil até 360 mil	6,0	2,3
De R\$ 360 mil até R\$ 480 mil	6,2	2,4
De R\$ 480 mil até R\$ 600 mil	6,6	2,6
De R\$ 600 mil até R\$ 720 mil	7,0	2,7
De R\$ 720 mil até R\$ 840 mil	7,4	3,1
De R\$ 840 mil até R\$ 960 mil	7,8	3,5
De R\$ 960 mil até R\$ 1.080 mil	8,2	3,9
De R\$ 1.080 mil até R\$ 1.200 mil	8,6	4,3

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária 2004.

Faz-se uma série de críticas à desoneração ou mesmo à redução das alíquotas de contribuição dos empregadores. Arbache (2003) argumenta que a redução do emprego formal decorreu do arrefecimento da economia e de mudanças gerenciais e tecnológicas nas firmas. A informalidade cresceu paralelamente ao desemprego, sugerindo que o mercado informal não conseguiu sequer absorver os trabalhadores em busca de emprego. A informalidade decorreria da necessidade de obter renda e da incapacidade do mercado formal de absorvê-los, sendo um mecanismo para evitar a pobreza e a miséria. A precariedade dos empreendimentos informais permite vaticinar que sua formalização implicaria a supressão de parte significativa deles.

Um dos desafios para o financiamento da previdência seria buscar um mecanismo que não onerasse excessivamente os empreendimentos informais, mas tampouco os deixasse sem contribuir para o financiamento da previdência. Ainda que Arbache considere que, na maioria dos casos, empreendimentos informais “não podem ser confundidos com empreendimentos que podem e devem ser tratados como contribuintes potenciais” (2003, p. 104).

Não obstante, persistem o déficit da previdência e a discussão sobre mecanismos alternativos de financiamento que possam substituir e/ou complementar

os recursos obtidos pela contribuição sobre a folha de salários. Na literatura sobre o tema, usualmente consideram-se contribuições sobre o faturamento, sobre o lucro e sobre o valor adicionado como potenciais candidatas a desempenhar este papel.

No caso da contribuição sobre o lucro, as alíquotas já são elevadas no Brasil e iniciativas no sentido de aumentá-las poderiam levar a um incremento da evasão fiscal. Adicionalmente, a base de incidência relativamente restrita e sua elevada suscetibilidade às oscilações do ciclo econômico depõem contra a sua adoção no financiamento da previdência.

A criação de novas contribuições sobre o faturamento ou a majoração das alíquotas das contribuições já existentes aumentaria o efeito negativo sobre a eficiência econômica em decorrência do seu caráter cumulativo. Adicionalmente, a regressividade e a falta de transparência, que caracterizam essa contribuição, desaconselhariam o seu uso no financiamento da previdência. Infringem-se simultaneamente três princípios considerados desejáveis em um sistema tributário, a saber: eficiência econômica, justiça social e responsabilidade política (ver STIGLITZ, 2000).

Uma das alternativas para substituir a contribuição sobre a folha de salários seria uma Contribuição sobre o Valor Agregado (CVA). Entretanto, há uma série de entraves não-desprezíveis, inclusive os de ordem prática.²³ A carga tributária não seria reduzida, mas tão-somente redirecionada. Adicionalmente, há problemas de conceituação em alguns setores (por exemplo, o financeiro) e pouca conscientização quanto a quem de fato está pagando. Em termos macroeconômicos, a adoção da CVA implicaria o deslocamento da carga tributária de alguns setores para outros e maior sensibilidade às flutuações cíclicas.²⁴

Em todas as bases usualmente mencionadas como alternativas na literatura sobre o tema, o vínculo entre contribuição e benefício praticamente inexistente. Essa dissociação induz ao financiamento da previdência com recursos efetivamente fiscais. Há, desse modo, um esvaziamento da concepção de seguro social para situações em que haja a perda de capacidade laboral. Arrisca-se a criar um sistema de natureza assistencialista e não-previdenciário.

Outras bases não encontrariam justificativa lógica para angariar recursos para o financiamento da previdência, além de não terem a dimensão necessária para cobrir os custos crescentes e apresentarem uma série de problemas que tendem a agravar a qualidade da incidência tributária, já reconhecidamente ruim.

23. Motivo pelo qual há um velho ditado entre os especialistas em setor público que, *grasso modo*, defende que imposto velho é que seria imposto bom.

24. Marques e Euzéby (2003) e Varsano (2003) discutem a CVA como alternativa para o financiamento da previdência.

Adicionalmente, as reações de diferentes segmentos da sociedade sugerem que já está esgotada a capacidade de majorar as alíquotas incidentes sobre a produção, em decorrência da elevada carga tributária vigente.²⁵

Conclui-se que há uma enorme dificuldade para se estabelecer bases alternativas que simultaneamente vinculem contribuição e benefícios, tenham vigor suficiente para suprir os recursos necessários ao financiamento da previdência, não apresentem flutuações cíclicas e não acrescentem novas distorções ao sistema (como é o caso dos tributos cumulativos).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O financiamento da previdência desde a década de 1980 está na agenda de discussões na grande maioria dos países. Os regimes previdenciários, fundamentados no princípio de repartição, defrontaram-se com crescentes déficits em decorrência de mudanças estruturais no mercado de trabalho e na estrutura etária. A intensificação das transferências intra e intergeracionais implicou a necessidade de aportes cada vez maiores de recursos fiscais. Adicionalmente, a globalização financeira e produtiva induziu ao questionamento da contribuição sobre a folha de salários como principal mecanismo de financiamento da previdência social, uma vez que, ao impor uma cunha fiscal entre o custo do trabalhador para a empresa e o salário recebido pelo empregado, afeta negativamente a competitividade.

Quando se analisa o caso brasileiro, conclui-se que efetivamente as transformações estruturais na economia impactaram a capacidade efetiva de financiamento do sistema previdenciário. Entretanto, algumas particularidades agravaram problemas intrínsecos aos tempos atuais.

Inicialmente, destaca-se a contabilização conjunta dos benefícios previdenciários. O descolamento entre a contribuição e o benefício rurais descaracteriza um sistema de natureza previdenciária, aproximando-o de um mecanismo de assistência social.

O fato de os benefícios serem excessivamente pródigos não contribui para o equilíbrio atuarial do sistema. O desenho dos benefícios dissocia a relação entre contribuição e beneficiário. A concessão de subsídios garante a sustentabilidade do sistema, mas reforça as transferências inter e intrageracionais inclusive através do aporte de recursos fiscais. A concepção do sistema brasileiro afasta-se, assim, da percepção da previdência social como seguro contra risco de perda de capacidade laboral.

25. Ver a MP 232, também chamada de MP do mal, que foi revogada no Congresso em consequência da resposta negativa da sociedade civil a um novo aumento da carga tributária.

Na esfera do financiamento, as dificuldades de substituir, ainda que parcialmente, a contribuição da folha de salários como principal mecanismo de financiamento da previdência social, residem na escassez de alternativas possíveis. Adicionalmente, perde-se o nexo entre contribuição e beneficiário – a tônica dos benefícios previdenciários.

Em suma, a conclusão geral que se tira da análise aqui apresentada é pessimista, em virtude das dificuldades políticas envolvidas. Qualquer reforma que se faça do financiamento do RGPS, o que já é politicamente difícil, pouco poderá contribuir para o objetivo de equilibrar atuarialmente a previdência social brasileira. Progresso significativo nessa direção requererá ação ainda mais polêmica dos agentes políticos, qual seja, a redução de benefícios.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, L. E. *Um estudo dos aspectos redistributivos da previdência social no Brasil*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003. Mimeo.
- ARBACHE, J. S. Informalidade, encargos trabalhistas e previdência social. In: MPS. Ministério da Previdência Social (Org.). *Base de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas*. Brasília, mar. 2003 (Coleção Previdência Social, v. 19).
- DAIN, S. Federalismo e reforma tributária. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. *A federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap/Iesp, 1995.
- DELGADO, G.; CARDOSO, J. A. Financiamento da previdência rural: situação atual e mudanças. In: MPS. Ministério da Previdência Social (Org.). *Base de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas*. Brasília, mar. 2003 (Coleção Previdência Social, v. 19).
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C.; PASTORIZA, F. A aposentadoria por tempo de serviço: estimativa do subsídio recebido pelo seus beneficiários. *Revista Brasileira de Economia*, v. 52, Rio de Janeiro, FGV, 1998.
- GIAMBIAGI, F.; CASTRO, L. B. Previdência social: dilemas e propostas de reforma. *Revista do BNDES*, v. 10, n. 19, Rio de Janeiro, BNDES, jun. 2003.
- GIAMBIAGI, F.; MENDONÇA, J. L.; BELTRÃO, K. I.; ARDEO, W.; Diagnóstico da previdência social no Brasil: O que foi feito e o que falta reformar? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 34, n. 3, Rio de Janeiro: Ipea, dez. 2004.
- MARQUES, R. M.; EUZÉBY, A. Discutindo alternativas de financiamento para o RGPS. In: MPS. Ministério da Previdência Social (Org.). *Base de financiamento da previdência social: alternativas e perspectivas*. Brasília, mar. 2003 (Coleção Previdência Social, v. 19).
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Orçamento social do governo federal 2001-2004*. Brasília: Ministério da Fazenda, maio 2005. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2005/r020505.asp>>. Acessado em: 14 mar. 2007.
- MPS. Ministério da Previdência Social. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. 2002.
- OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; LUSTOSA, B. J.; PASINATO, M. T. M. *Fontes de financiamento da seguridade social brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, jul. 1994 (Texto para discussão, n. 342)

OLIVEIRA, F. E. B. *Basic issues in reforming social security systems*. Rio de Janeiro: Ipea, dez. 1997 (Texto para discussão, n. 535).

PINHEIRO, V. Reforma da previdência: uma perspectiva comparada. In: GIAMBIAGI, F.; URANI, A.; REIS, J. G. (Orgs.). *Reformas no Brasil: balanço e agenda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

STIGLITZ, J. *Economics of public sector*. 3rd ed. Norton, 2000.

VARSANO, R. *Financiamento do Regime Geral de Previdência Social no contexto do processo de reforma tributária em curso*. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2003 (Texto para discussão, n. 959).

ANEXO

TABELA A.1

Evolução das principais variáveis para projeção de longo prazo – 2006-2025

(Em %)

Exercício	Massa salarial	Crescimento vegetativo	Taxa de inflação anual (IGP-DI média)	Variação real do PIB	Reajuste do salário mínimo	Reajuste dos demais benefícios
2006	9,68	3,95	2,3	4,50	16,7	5,0
2007	9,64	3,95	3,7	4,75	7,9	4,7
2008	9,96	3,95	4,0	5,00	7,7	4,5
2009	9,96	3,96	4,4	5,25	7,7	4,5
2010	7,23	3,98	3,5	3,60	3,5	3,5
2011	7,28	3,98	3,5	3,65	3,5	3,5
2012	7,26	3,98	3,5	3,63	3,5	3,5
2013	7,13	3,98	3,5	3,51	3,5	3,5
2014	7,00	3,96	3,5	3,38	3,5	3,5
2015	6,93	3,95	3,5	3,31	3,5	3,5
2016	6,86	3,93	3,5	3,25	3,5	3,5
2017	6,94	3,89	3,5	3,32	3,5	3,5
2018	6,69	3,85	3,5	3,08	3,5	3,5
2019	6,69	3,80	3,5	3,08	3,5	3,5
2020	6,67	3,75	3,5	3,07	3,5	3,5
2021	6,61	3,69	3,5	3,01	3,5	3,5
2022	6,51	3,61	3,5	2,91	3,5	3,5
2023	6,46	3,53	3,5	2,86	3,5	3,5
2024	6,53	3,45	3,5	2,93	3,5	3,5
2025	6,28	3,36	3,5	2,68	3,5	3,5

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária 2007.

TABELA A.2

Evolução da receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS – 2006-2025

(Em R\$ milhões e em % do PIB)

Exercício	Receita	Receita/PIB	Despesa	Despesa/PIB	Necessidade de financiamento	Necessidade de financiamento/PIB	PIB
2006	119,224	5,67	164,438	7,82	45,214	2,15	2.101.930
2007	131,302	5,72	180,753	7,88	49,451	2,15	2.295.050
2008	144,979	5,76	196,494	7,81	51,516	2,05	2.515.232
2009	160,047	5,79	214,894	7,77	54,847	1,98	2.766.023
2010	171,613	5,79	231,26	7,80	59,647	2,01	2.965.926
2011	184,105	5,79	248,89	7,82	64,785	2,04	3.181.818
2012	197,467	5,79	267,854	7,85	70,387	2,06	3.412.745
2013	211,548	5,79	288,256	7,88	76,708	2,10	3.656.105
2014	226,347	5,79	310,173	7,93	83,826	2,14	3.911.864
2015	242,034	5,79	333,712	7,98	91,678	2,19	4.182.979
2016	258,635	5,79	358,953	8,03	100,318	2,24	4.469.883
2017	276,574	5,79	385,969	8,07	109,395	2,29	4.779.919
2018	295,064	5,79	414,847	8,14	119,783	2,35	5.099.474
2019	314,791	5,79	445,684	8,19	130,893	2,41	5.440.405
2020	335,801	5,79	478,575	8,25	142,774	2,46	5.803.527
2021	358,009	5,79	513,603	8,30	155,594	2,51	6.187.328
2022	381,331	5,79	550,788	8,36	169,457	2,57	6.590.401
2023	405,971	5,79	590,214	8,41	184,243	2,63	7.016.237
2024	432,486	5,79	631,922	8,45	199,436	2,67	7.474.485
2025	459,635	5,79	675,987	8,51	216,353	2,72	7.943.688

Fonte: Projeto de Lei Orçamentária 2007.

