

INT-1133

c.1

Borrador para discusión
Sólo para participantes

c.1

3 de Agosto de 1992

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**"Proyecto Regional sobre Reformas de Política para
Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina
y el Caribe (HOL/90/S45)"**

**Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública
Santiago, Chile, 3 - 5 de Agosto de 1992**



**O FINANCIAMENTO DO GASTO PUBLICO SOCIAL
NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE:
Subsidios para uma Analise Comparativa**

Beatriz Azeredo

Este documento fue elaborado por la señora Beatriz Azeredo, para el Proyecto Regional "Reformas de Política para Aumentar la Efectividad del Estado en América Latina y el Caribe" (HOL/90/S45), que realiza la CEPAL con el financiamiento de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

**O FINANCIAMENTO
DO GASTO PUBLICO SOCIAL
NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE:
Subsidios para uma Analise Comparativa**

Beatriz Azeredo*



Julho de 1992

Subprojeto: REFORMA DOS PROGRAMAS SOCIAIS

Coord.: Dra. Sonia Miriam Draibe

**Projeto: REFORMA DE POLITICAS PARA AUMENTAR A
EFETIVIDADE DO ESTADO NA AMERICA LATINA**

CEPAL/ Divisao de Desenvolvimento Economico

*** Economista; assessora da Camara dos Deputados; professora convidada do Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro; colaboradora do NEPP.**

O FINANCIAMENTO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
NA ARGENTINA, NO BRASIL E NO CHILE:
SUBSIDIOS PARA UMA ANÁLISE COMPARATIVA

Beatriz Azeredo

I. APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem por objetivo fornecer alguns subsídios para uma avaliação comparativa acerca do financiamento do gasto público social da Argentina, Brasil e Chile. Naturalmente, os mecanismos de financiamento adotados não são independentes da forma como se organiza a política social em cada um dos três países. Este trabalho, no entanto, não se volta para a avaliação e comparação dos diferentes padrões institucionais. O seu objetivo é mais restrito e busca apenas avaliar as diferentes formas buscadas para a sustentação do gasto social e os principais problemas daí decorrentes.

Uma análise desta natureza sempre corre o risco de oscilar entre dois extremos. A tentativa de buscar semelhanças e diferenças pode levar a uma excessiva simplificação e um elevado grau de generalização, em detrimento do conteúdo substantivo das questões. Há também o risco de se incorrer em um excessivo detalhamento e, conseqüentemente, num afastamento do foco analítico principal. Além disso, há uma dificuldade concreta para estudos deste tipo, que diz respeito às estatísticas disponíveis. Os sistemas de informações e as bases de dados dos três países não são, em muitos casos, compatíveis, o que limita bastante a elaboração de quadros comparativos¹.

1 Este trabalho utilizou como fonte básica de informações os seguintes trabalhos: Lo Vuolo (1991) para a Argentina; Draibe, Castro e Azeredo (1991) para o Brasil e Raczyński (1991) para o Chile.

Neste sentido optou-se neste trabalho por apresentar, inicialmente, uma análise do comportamento recente do gasto público social e a sua estrutura de financiamento para cada um dos países. A ênfase foi dada para as tendências e modificações na estrutura do gasto e, principalmente, nos ajustes realizados nos mecanismos de financiamento. A análise se concentra na década de oitenta, ainda que os anos anteriores tenham sido incorporados quando os dados permitiram. Esta avaliação para cada país isoladamente constitui a primeira parte do trabalho.

A segunda parte busca fornecer alguns subsídios para uma avaliação comparativa dos diferentes padrões de financiamento. Procurou-se basicamente discutir as semelhanças da estrutura de custeio em termos da origem de recursos, das bases de incidência utilizadas, da participação direta de trabalhadores e empregadores no custeio do sistema e dos ajustes que foram feitos ao longo da década de oitenta. A partir daí, a análise privilegiou as seguintes questões: a instabilidade e o esgotamento das fontes de financiamento, a regressividade, presente não só na forma de custeio mas também na aplicação de recursos; a questão da descentralização financeira e de encargos para os diferentes níveis de governo; e as dificuldades de controle e avaliação do gasto público;

II. EVOLUÇÃO RECENTE DO GASTO SOCIAL E SUA ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO

1. ARGENTINA

- O Gasto Público Social

Os dados disponíveis para a Argentina permitem observar a evolução do gasto público social nas três últimas décadas (Tabela 1). Em primeiro lugar, cabe registrar um crescimento acentuado do gasto público total consolidado. Este agregado que equivalia a 37% do PIB no período 1961/1963 chega no final dos anos oitenta a corresponder a cerca de 50% do PIB. O componente mais dinâmico deste agregado ao longo deste período é o gasto social. Esta despesa, que em 1961 correspondia a 12% do PIB, alcança em 1982 o patamar de 23% do PIB e chega no final da década com cerca de 21%. Os dados mostram ainda a perda de dinamismo do PIB a partir da década de setenta, o que explica em parte o aumento da participação do gasto público total e social neste agregado.

A Tabela 2 mostra as taxas de crescimento destes indicadores em períodos selecionados. Ao longo das três últimas décadas observa-se um crescimento anual acumulativo do PIB de 2,1%, enquanto o gasto público total cresceu cerca de 4% e o gasto social aumentou em 4,8%. Os dados apresentados, além de revelar o dinamismo do gasto público social, mostram também que a sua evolução frente ao PIB configura um comportamento nitidamente pró-cíclico. Uma outra característica que vale ressaltar, diz respeito à excessiva instabilidade destes indicadores, que fica patente nas fortes oscilações tanto do PIB quanto dos dados referentes ao gasto público. A instabilidade destes agregados é notável particularmente a partir do início da década de setenta.

De acordo com as informações disponíveis para 1988, o gasto do sistema de políticas sociais na Argentina somava US\$ 15.343 milhões, o que correspondia a 21% do PIB e, em termos per capita, equivalia a US\$ 487 (Tabela 3). O principal componente desta despesa refere-se ao sistema de previdência social, cujo gasto neste período foi de US\$ 4.891 milhões, o que corresponde a 32% do gasto público social total. O segundo item mais importante, em termos de sua dimensão financeira, refere-se à política de saúde, que engloba a despesa com saúde pública e também os gastos das chamadas obras sociais². A despesa com saúde correspondeu em 1988 a 30% do gasto social total, o que equivale a US\$ 4.536 milhões. O gasto público em educação totalizou neste período US\$ 3.502 milhões, o que representa cerca de 23% do total. Estas três áreas da política social - previdência social, saúde e educação - correspondem juntas a cerca de 84% da despesa pública social. A parcela restante se refere aos gastos com habitação, com os chamados benefícios familiares e com os programas relativos à assistência social.

Em 1988, pouco mais da metade do gasto público social foi realizados por sistemas custeados por contribuição direta de empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários. Estão incluídos neste grupo a previdência social, as obras sociais e os chamadas benefícios familiares, cuja despesa somada correspondia a 56% do total neste período. Estes programas podem ser identificados como seguro social, não só devido a sua forma

2 As obras sociais correspondem a 60% do gasto público com saúde. Ainda que seja motivo de controvérsias a inclusão deste item no gasto público com saúde se justifica pelos seguintes motivos: 1) são financiadas através de impostos sobre salários, como grande parte do resto das políticas sociais; 2) a filiação dos trabalhadores a quase todas as obras sociais é obrigatória; 3) sua figura jurídica é criada por lei especial da Nação, ou seja, as obras sociais não são regidas pela legislação geral sobre pessoas jurídicas de caráter civil e/ou comercial; 3) durante grande parte do período analisado estes sistemas estiveram sob intervenção do Estado. (Lo Vuolo, pág. 36).

de financiamento, como também pela existência de um vinculação direta entre a contribuição e o direito ao benefício ou serviço³.

As demais despesas da política social são custeadas por receitas públicas gerais, como é o caso da saúde pública, educação, habitação e assistência social. A despesa a cargo destas políticas totalizaram em 1988 a 44,3% do gasto público social total.

Considerando apenas esta parcela do gasto social, observa-se que cerca de 70% refere-se a gasto sob a responsabilidade das províncias, enquanto o restante corresponde a despesas nacionais (Tabela 4). Esta mesma proporção prevalece nos gastos com saúde pública e com educação. A despesa com programas de assistência social a cargo das províncias, por sua vez, corresponde a 58% do total, enquanto a Nação responde por 42%. Já no item habitação, quase a totalidade da despesa (94%) é realizada pelas províncias.

A evolução do gasto social ao longo das três últimas décadas, mostra uma perda de dinamismo acentuada nos anos oitenta. De 1970 a 1961 o gasto público social cresceu a uma taxa média de 7,9%, enquanto nos anos setenta este crescimento foi de 6,4%. Nos anos oitenta, porém, esta taxa foi de apenas 2,4%. Ainda que algumas áreas tenham sido afetadas mais do que outras, esta redução significativa nas taxas de crescimento se observa em todos os componentes da despesa.

Considerando as três últimas décadas, observam-se comportamentos distintos das diversas políticas e, conseqüentemente, mudanças relevantes na estrutura deste agregado (Tabelas 5 e 6). Em primeiro lugar, as despesas com saúde pública, exclusive as obras sociais, e com educação

3 Os mecanismos de financiamento destas políticas vão ser analisados com maior detalhe na seção seguinte deste trabalho.

cresceram no período a uma taxa média de 5% e mantiveram a sua participação relativa no gasto social durante todo o período.

Já um segundo grupo de políticas apresenta taxas maiores de crescimento ao longo do período e um aumento na sua participação relativa. Este é o caso das obras sociais, dos gastos com habitação e daqueles ligados à assistência social.

As despesas que apresentaram um menor dinamismo nas três últimas décadas são as referentes à previdência social e, principalmente aos benefícios familiares. A previdência social apresentou no período um taxa média de crescimento de 4,5% e sofreu um pequena queda na sua participação no gasto, que passa de 34,7% em 1961 para 31,8% em 1988. Já os benefícios familiares têm uma taxa de crescimento de apenas 1,2% e, nos anos oitenta, chega a apresentar uma taxa média negativa de 2,8%. O resultado é uma queda na participação deste item no gasto total, que passa de 14,6% em 1961 para 5,6% em 1988.

Cabe assinalar que estas políticas que tiveram um desempenho mais fraco representam sistemas cujos benefícios são pagamentos em dinheiro e, portanto, são áreas particularmente sensíveis ao processo inflacionário. Isto fica patente nos dados de 1985, considerado como o ano de entrada do país num regime crônico de alta inflação. Neste ano foi registrada uma queda acentuada na participação do item benefícios familiares e, também, o gasto com previdência apresenta a menor participação no gasto total de toda a série. No sistema previdenciário, em particular, assistiu-se ao acúmulo de uma enorme dívida pública⁴.

Uma outra forma de observar mudanças na composição do gasto público social é a separação deste conjunto, das políticas identificadas com a idéia de um seguro social. Conforme já

4 Esta questão será avaliada mais adiante neste trabalho.

mencionado neste trabalho, estas seriam as políticas de previdência social, dos benefícios familiares e das obras sociais. A Tabela 7 mostra que houve uma perda de representatividade destas políticas no conjunto das políticas sociais.

A tabela 7 permite ver ainda a distribuição dos demais componentes do gasto por nível de governo. Em 1970, a Nação era responsável por 21% do gasto social, as províncias por cerca de 18% e, o restante, referia-se ao chamado gasto com seguro social. Em 1988, o gasto nacional representava apenas 13,5% do total, enquanto a despesa a cargo das províncias equivalia a de cerca de 31%. Esta mudança se deve principalmente à descentralização que foi feita, a partir de , nas áreas de saúde pública e educação.

- O Financiamento das Políticas Sociais

Cabe avaliar inicialmente a evolução da carga tributária na Argentina. Esta análise pode ser feita a partir de meados da década de setenta, momento em que despontam os primeiros sintomas de descontrole fiscal e também do agravamento do processo inflacionário. Os dados apresentados nas Tabelas 8 e 9 mostram a queda nas receitas tributárias ocorrida neste período, e também as mudanças operadas na sua estrutura. A partir deste momento é nítida a perda de posição relativa dos impostos diretos, incidentes sobre renda e patrimônio, ao mesmo tempo em que se observa um aumento da arrecadação dos impostos indiretos e também daqueles incidentes sobre salários.

Considerando a participação dos diversos tributos na carga tributária global em 1970 e em 1975, observa-se, em primeiro lugar, uma significativa redução nos impostos sobre renda e patrimônio (17% para 7%) e também nos impostos das províncias (12% para 5%). Já os impostos sobre transações têm a sua participação aumentada de 24% para 30%, enquanto os tributos

incidentes sobre salários passam de 39% para 49%. Os dados apresentados mostram ainda que a queda na participação dos impostos indiretos e de aumento dos impostos indiretos é uma tendência presente até o final da década de oitenta.

A estrutura da carga tributária em 1988, mostra que os impostos incidentes sobre os salários somados aqueles incidentes sobre as transações representavam quase 70% do total. Isto atribui ao sistema tributário um caráter altamente regressivo, na medida em que este ônus é pago por toda a população através do sistema de preços. Uma estimativa da carga tributária por nível de renda mostra que os 10% mais pobres da população têm um ônus fiscal de 29% da renda familiar, que é um percentual acima dos verificados nos demais níveis de renda⁵.

A elevada participação dos impostos sobre transações e dos incidentes sobre os salários gera, também, uma elevada vulnerabilidade do sistema tributário frente ao ciclo econômico. O resultado é uma enorme instabilidade das receitas públicas que foi agravada ainda pelo processo inflacionário crônico que marca a economia Argentina.

Considerando ainda a composição da carga tributária, observa-se que a arrecadação própria das Províncias tem uma pequena participação na carga total, tendo representado, em 1988, cerca de 3,8% do PIB. Esta é uma característica do sistema tributário argentino, no qual a Nação centraliza a competência tributária, e repassa uma parcela da arrecadação de determinados tributos para as províncias. De um modo geral, cerca de 56,66% da arrecadação dos impostos partilhados são repassados para as Províncias⁶. Além destas transferências, registram-se também aportes extraordinários do Tesouro Nacional, em função do desequilíbrio fiscal das províncias. São os chamados

⁵ Lo Vuolo (set/91), Tabela 9.

⁶ Os impostos partilhados são: Internos, IVA, ativos, serviços financeiros, sobre riqueza, combustíveis e lucro.

"adiantamentos transitórios" que, em alguns momentos, chegaram a superar o montante de recursos partilhados.

Na estrutura da carga tributária, é importante assinalar que o item salários inclui as contribuições de empregados e empregadores para o sistema de previdência social, para o FONAVI e também as contribuições para as obras sociais e para o financiamento dos chamados benefícios familiares. A arrecadação deste tributos, totalmente vinculados ao gasto social, representava em 1988 cerca de 10% do PIB.

Estes impostos sobre salários sofreram uma importante modificação em fins de 1980. Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela política anti-inflacionária, o governo determinou o fim da contribuição dos empregadores para a previdência social e para o FONAVI. Em contrapartida, a previdência social e o FONAVI passaram a receber aportes de receitas provenientes dos impostos partilhados.

Esta mudança provocou um impacto significativo nas transferências para as províncias, na medida em que os repasses ao sistema previdenciário tinham prioridade sobre os demais repasses. As informações disponíveis dão conta de que em 1980 o montante transferido à previdência representava apenas 10,4% dos recursos a serem transferidos às províncias. Já no ano seguinte esta relação passou para 39%, chegando a 47% em 1983 e a 43% em 1984⁷. Em função disso, as contribuições dos empregadores para a previdência e para o FONAVI voltaram a ser exigidas a partir de 1984.

Além da reintrodução destas contribuições, o governo promoveu a partir de meados da década de oitenta uma série de mudanças no sistema tributário. Como se sabe, este período foi marcado por um esgotamento da capacidade de financiamento do

7 Carciofi(1990), pág. 28.

setor público como um todo. No que se refere à política fiscal, em particular, registra-se a dificuldade de aumentar as receitas tributárias. Em 1985, em meio programa de estabilização conhecido como Plano Austral, foram feitas importantes mudanças no sistema tributário com o objetivo de reverter este quadro. Posteriormente, a partir de 1987, foram adotadas novas medidas visando ainda incrementar as receitas e recuperar os níveis de arrecadação do início da década.

Deste conjunto de mudanças tributárias, cabe destacar algumas medidas tópicas que foram adotadas visando resolver problemas específicos ligados à área social. Este é o caso do "Fundo de Atenção de Desequilíbrios Provinciais" criado para atender a demandas salariais dos docentes. Além disso, foram instituídos impostos sobre os serviços públicos, como combustível, telefone e gás, visando reforçar as receitas do sistema previdenciário.

Por fim, cabe mencionar a dimensão dos incentivos fiscais, que representa, sem dúvida, um maior grau de rigidez no manejo das receitas tributárias. Os dados disponíveis dão conta de uma perda de arrecadação da ordem de 2,6% do PIB em 1986, enquanto este percentual era de 1,2% em 1982⁸.

Considerando a estrutura de recursos que sustenta o gasto público social, observa-se que a principal característica é, sem dúvida, a predominância de recursos vinculados, através das contribuições de empregadores e trabalhadores sobre a folha de salários (Quadro 1). Os recursos provenientes desta fonte constituem a principal fonte de custeio das Caixas de Previdência Social, das obras sociais, dos benefícios familiares e, ainda, sustentam parte do gasto com habitação. A despesa a cargo destas políticas representa pouco mais da metade do gasto público social

8 Lo Vuolo (set/1990), pág. 47.

e equivale a, pelo menos, 10% do PIB⁹. Considerando a carga tributária em 1988, observa-se que estes impostos equivaliam a 37% do total.

As informações da Tabela 2 mostram que em 1989 as alíquotas incidentes sobre a folha de salários totalizavam 49%, sendo que somente para a previdência social são canalizados 21% dos salários. O trabalhador contribui diretamente com 16% do seu salário, sendo que 11% é para a previdência social, 4% para as obras sociais e 2% para o INSSJyP. As contribuições das empresas somam 33% da folha de salários e se destinam à previdência social, às obras sociais, ao INSSJyP, aos benefícios familiares e ao FONAVI.

Além dos recursos da folha de salários, a previdência social recebe 11% da arrecadação do IVA e 20% do imposto sobre lucro. Há também uma vinculação de receitas de impostos sobre bens públicos, como combustíveis, telefone e gás, que foi feita em 1988, com o objetivo de socorrer as caixas previdenciárias. Além disso, o sistema previdenciários recebe transferências de receitas gerais do governo, em função das necessidades de financiamento.

As demais despesas sociais, como saúde pública, assistência social, educação e também habitação são financiadas com receitas gerais da Nação e das Províncias. Não há, no entanto, qualquer vinculação orçamentária para estas áreas, seja no nível da Nação ou das Províncias. Nas áreas de saúde e educação os gastos a cargo das Províncias têm um grande peso. Isto porque, ao longo da década de setenta foram adotadas medidas importantes no sentido da descentralização de encargos.

⁹ A soma dos gastos da previdência social, das obras sociais e dos benefícios familiares corresponde a 10,3% do PIB, que equivale à 49,6% do gasto social total. Deixou de ser considerado nesta conta o gasto financiado pelo FONAVI, na medida em que não foi possível desagregar esta despesa do total realizado com habitação.

Isto se deu nos serviços de educação básica, em alguns componentes dos serviços de saúde e também na provisão de água potável. Este processo, porém, representou, principalmente, a transferências de gastos para as Províncias, na medida em que não houve um repasse de recursos correspondente.

A evolução das alíquotas incidentes sobre os salários ao longo das duas últimas décadas, marca uma tendência crescente (Tabela 10). O total da carga sobre salários que em 1970 era de 34%, passa para 52% em 1980 e chega ao final da década num patamar de 49%. Os dados evidenciam ainda a tentativa, em 1980, a tentativa de reduzir os encargos das empresas sobre a folha de salários, com a extinção das contribuições para a previdência social e para o FONAVI. Conforme já mencionado esta iniciativa não teve êxito e já em 1984, foram restabelecidas estas contribuições. Além disso, tendo em vista a situação deficitária das caixas previdenciárias foi feita em 1985 uma transferência para o sistema de parte da alíquota destinada aos benefícios familiares. Em 1988 foi instituída uma contribuição das empresas de 2% destinada ao custeio do INSSJvP. Promoveu-se, também, ainda um aumento na contribuição do empregador para as obras sociais que passou, em 1989, de 4,5% para 6%.

2.2. BRASIL

- O Gasto Público Social

Considerando as informações disponíveis para 1986, observa-se que o gasto público social consolidado dos três níveis de governo totalizava US\$ 47.202 milhões, o que correspondia a 18% do PIB e, em termos per capita, equivalia a US\$ 341 (Tabela 11). O principal item deste agregado é a seguridade social, que engloba a previdência e a assistência social, e correspondia neste período a 43% do total. O segundo componente mais importante, em termos do tamanho do gasto, é o referente à

educação, que correspondeu a 23% do total. Duas outras áreas se destacam com uma participação significativa na despesa social: habitação e saúde, que corresponderam a 17% e 13% do total, respectivamente.

O governo federal respondia em 1986 pela metade do gasto público social, o que equivalia a cerca de 9% do PIB. O restante da despesa foi efetuada pelos Estados e municípios. Considerando cada uma das principais áreas e a sua distribuição por nível de governo, observa-se, em primeiro lugar, que o governo federal é responsável por mais da metade da despesa com seguridade social (Tabela 12). Já na área de educação ocorre o inverso, na medida em que 65% da despesa foi efetuada pelos governos sub-nacionais. Os gastos com habitação, por sua vez, são realizados prioritariamente pelos Estados e municípios. Na área de saúde, o governo federal realizou 71% da despesa no período. Cabe observar, porém, que a partir de 1987, com o início da implantação do Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), os governos estaduais passaram a efetuar uma maior parcela desta despesa.

A análise da evolução recente do gasto social fica um pouco prejudicada, na medida em que não existe no Brasil um acompanhamento sistemático do gasto consolidado nos três níveis de governo. Isto se deve principalmente às dificuldades de tratamento das transferências inter e intragovernamentais governamentais que, dadas as suas dimensões, dificultam o processo de consolidação da despesa nacional.

Não obstante, é possível avaliar a evolução na década de oitenta do gasto público consolidado com educação e saúde (Tabelas 13 e 14). Estas despesas apresentaram um crescimento ao longo do período, principalmente entre 1985 e 1986, que marcam os primeiros anos do governo da Nova República e nos quais a economia apresentou uma momentânea recuperação. Em 1980, o total de gastos com saúde e educação nos três níveis de governo,

representavam 4,4%, enquanto que no final da década esta relação foi de 6,5 por cento.

No caso do gasto com saúde, registra-se um nitido aumento da participação do governo estadual, fruto do processo de descentralização que teve início em 1987. Já a área da Educação recebeu um grande impulso a partir de 1985, quando foi regulamentada a Emenda Constitucional, que estabelecia uma aplicação mínima, neste setor, das receitas tributárias nos três níveis de governo¹⁰.

As informações disponíveis permitem avaliar a evolução do gasto público social realizado pelo governo federal. Vale lembrar que as despesas realizadas neste nível de governo, corresponderam em 1986 à metade do gasto social nacional. Considerando, em primeiro lugar, os dados para 1988, observa-se que a despesa social a cargo do governo federal totalizou US\$ 34 285 milhões, o que correspondeu a 10,47% do PIB (Tabela 15). O principal componente desta despesa refere-se à previdência e assistência social, que representou 45% do total, o equivalente a 4,7% do PIB. O gasto com saúde é o segundo mais importante, tendo correspondido a 22% do total e a 2,32% do PIB. A despesa com educação, por sua vez, correspondia a 19% do total e a 2% do PIB. Por fim, o item habitação representava apenas 7% do total.

A evolução do gasto social federal frente ao PIB ao longo da década de oitenta revela um comportamento nitidamente pró-cíclico (Tabela 16). Em 1981, o gasto social federal correspondia a cerca de 10% do PIB. A partir de 1982, com o agravamento da crise econômica, registra-se uma queda significativa nesta despesa, cujo volume em 1984 chegou a corresponder a 7,9% do PIB. O ano seguinte, que marca o advento

10 Esta vinculação era inicialmente de, no mínimo 13% para o governo federal e 25% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Em 1988, com a reforma constitucional o percentual no nível federal foi aumentado para 18 por cento.

da Nova República, assinala o início da recuperação do gasto, que em 1987 alcançou o patamar do início da década e chega ao final do período a representar 10,78% do PIB.

A evolução do gasto social federal desagregado por principais setores pode ser avaliada nas Tabelas 17 e 18. Registra-se, inicialmente, que os gastos com saúde representaram em média ao longo da década 19% do total da despesa social. A partir de 1987, porém, ano em que começou a ser implantado o Sistema Único e Descentralizado de Saúde (SUDS), esta área passou a absorver cerca de 23% dos recursos totais.

Os programas ligados à educação também apresentaram uma participação no gasto social ascendente no período, particularmente a partir de 1986. Esta despesa, que em 1980 equivalia a 9% do total, chega ao final do período representado 17 por cento. Este comportamento se explica, em grande parte, pela vinculação legal de receitas orçamentárias para esta área, que foi feita a partir de 1985, conforme mencionado anteriormente.

Os demais componentes do gasto social federal que apresentaram crescimento referem-se aos programas de alimentação e à área trabalho¹¹. Os programas de alimentação tiveram um crescimento significativo na segunda metade da década, quando passaram a absorver mais do que o dobro dos recursos, do que o verificado no início da década. Já o aumento do item trabalho se deve à criação do programa de seguro-desemprego que, a partir de 1988, passou a contar com uma fonte específica de recursos, proveniente de uma contribuição social sobre o faturamento.

Os gastos com previdência social como percentagem do PIB a partir de 1984, estiveram sempre abaixo dos índices registrados no início da década. Isto gerou uma ligeira perda da

11 Estas despesas estão incluídas no item "outros".

posição relativa desta despesa que, no entanto, ao final da década ainda representava a metade do gasto social federal.

Por fim, os gastos com habitação sofreram uma drástica redução, principalmente a partir de 1984. As despesas nesta área, que equivaliam a 12% do total em 1980 e a 1,14% do PIB, chegam em 1980 a representar 2% do total e apenas 0,24% do PIB.

- O Financiamento da Política Social

O financiamento do setor público brasileiro através das receitas tributárias sofreu sérias restrições ao longo da década de oitenta. A carga tributária bruta, que na década de setenta e no início dos anos oitenta se situou por volta de 25% do PIB, sofreu uma forte inflexão em 1984, atingindo 21,8% do PIB, que foi o patamar mais baixo dos últimos anos (Tabela 19). Em 1985 e 1986, observa-se uma recuperação neste indicador, que passa para 22,5% e 24,9% respectivamente. Nos anos seguintes, porém, voltam a ocorrer novas quedas, resultando numa carga tributária de 21,9% em 1988 e 1989.

A reversão do ciclo econômico, acompanhada pelo recrudescimento do processo inflacionário - apenas interrompido pela momentânea recuperação ocorrida em 1985 e 1986 - são alguns dos fatores explicativos deste processo. A proliferação de incentivos fiscais promovida pelo governo também contribuiu para a erosão da base tributária, além de resultar na própria perda de eficácia deste instrumento.

A estrutura da carga tributária em 1989 mostra que os tributos da União correspondiam a 14,8% do PIB, enquanto os tributos dos Estados representavam 6,55% do PIB e os tributos dos municípios equivaliam apenas a 0,6 por cento (Tabela 19). Mas a distribuição das receitas públicas segundo a competência de cada nível de governo não corresponde ao volume de recursos efetivamente disponível, em virtude das transferências definidas

constitucionalmente. Em 1989, por exemplo, a receita tributária disponível da União correspondeu 13,1% do PIB, a dos Estados a 6,3% e a dos municípios a 2,68%¹².

A evolução da estrutura da carga tributária brasileira ao longo das duas últimas décadas mostra o crescimento dos tributos diretos de forma quase que contínua (tabela 20). O resultado foi um aumento da participação destes impostos que passou de 36% do total em 1970 para 51% em 1989. Os impostos indiretos, por sua vez, apresentam uma participação no início da década de setenta de 64% do total da carga tributária, enquanto no final do período este percentual foi de 52 por cento.

A boa performance dos impostos diretos se deve, em grande medida, ao aumento da carga do Imposto de Renda que, a partir do final da década de setenta, passa a ser a principal fonte de receita do orçamento fiscal da União, posição ocupada até então pelo Imposto sobre Produtos Industrializados. Um outro fator explicativo é o melhor desempenho relativo das contribuições sociais do empregadores e empregados sobre folha de salários (previdência social), bem como das contribuições ao PIS-PASEP e ao FGTS¹³.

A evolução da carga tributária na década de oitenta expressa claramente o crescimento dos recursos vinculados à política social. A pressão que o crescimento dos gastos nas áreas que hoje se relacionam ao conceito de seguridade (previdência social, saúde e assistência social) exerceu sobre suas fontes de financiamento, se expressa principalmente no aumento das alíquotas das contribuições já existentes, e também na criação de novas contribuições, como é caso do Finsocial, instituído em 1982, e a contribuição sobre o lucro criada no final de 1988. É importante registrar, em particular, o aumento da contribuição

12 Afonso e Villela (1991), tabela 3.

13 Todas estas contribuições são consideradas tributos diretos nas contas nacionais.

previdenciária que em 1982 representou 6,25% do PIB. Isto se deve à elevação das alíquotas de empregados e empregadores para fazer frente ao déficit do sistema.

Cabe assinalar também que o Finsocial incide sobre o faturamento das empresas, que é a mesma base da contribuição para o PIS-PASEP¹⁴. O resultado é que contribuições com "incidência em cascata", que atingem cumulativamente todas as fases do processo produtivo - e que tinham sido banidas do sistema tributário na reforma dos anos sessenta - passaram a ter grande importância na estrutura tributária nacional, mais especificamente no financiamento do gasto social.

A predominância de recursos vinculados provenientes das contribuições sociais constitui a principal característica do financiamento da política social brasileira. Em 1989, estas receitas corresponderam a 7,39% do PIB, o que equivalia a 34% da carga tributária global (Tabela 21). Estas contribuições sociais são arrecadadas pelo governo federal e uma parte significativa é repassada aos Estados e Municípios, mediante transferências negociadas.

A Constituição de 1988 promoveu a reunião da maior parte das contribuições sociais no Orçamento da Seguridade Social, para o financiamento das ações públicas ligadas à previdência social, saúde e assistência social (Quadro 2). Considerando as informações para 1989, observa-se que a principal fonte de custeio da seguridade social é a contribuição de empregados e empregadores sobre a folha de salários. As receitas provenientes desta contribuição totalizaram 4,28% do PIB, em 1989, enquanto a arrecadação do imposto de renda - que é a principal fonte de receitas do governo federal - foi de 3,95%.

14 A contribuição para o PIS-PASEP, criada em 1970, se destinava à formação de patrimônio individual do trabalhador. A Constituição de 1988 vinculou estes recursos ao financiamento do seguro-desemprego.

Integram também o orçamento da seguridade, as contribuições sobre o faturamento das empresas (Finsocial e PIS-PASEP), a contribuição sobre o lucro e as receitas provenientes dos concursos de prognósticos. Os recursos do PIS-PASEP são totalmente vinculados ao custeio do seguro-desemprego e integram o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Da arrecadação do PIS-PASEP, 40% são destinados a aplicações em programas de desenvolvimento a cargo do BNDES, de tal forma que o financiamento deste benefício deixa de estar atrelado às receitas correntes e passa a contar também com o retorno das aplicações.

Além das contribuições que hoje integram o orçamento da seguridade social, há também a contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e para o Salário Educação, que constituem, respectivamente, importantes fontes de custeio para os programas habitacionais e os de educação.

O FGTS é integrado por uma contribuição dos empregadores sobre a folha de salários. Estas contribuições são canalizadas para contas individuais do trabalhador, e podem ser utilizados, a título de indenização, no momento da demissão ou por ocasião da compra da casa própria. Os recursos deste Fundo são aplicados em programas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana, através da Caixa Econômica Federal.

A Contribuição para o Salário Educação é totalmente ao ensino básico. O governo federal repassa automaticamente dois terços desta arrecadação para os Estados, e o restante é objeto de transferências negociadas para os governos sub-nacionais. Cabe lembrar que, conforme mencionado na análise do gasto social, a área de educação conta também com recursos vinculados, provenientes da obrigatoriedade legal de uma aplicação mínima das receitas tributárias no ensino fundamental.

é importante observar que até 1988, as contribuições sociais não eram submetidas às mesmas regras que ordenavam o sistema tributário nacional. Por exemplo, a instituição destas contribuições não obedecia ao princípio da anualidade, segundo o qual não pode ser cobrado um novo tributo no mesmo exercício fiscal em que este for instituído. Esta não-submissão às regras que regem os impostos deixou uma enorme margem de manobra para a criação de novas contribuições, a exemplo do que efetivamente foi feito pelo governo¹⁵.

Conforme mencionado anteriormente, a principal base de incidência das contribuições sociais é a folha de salários. A maior parte das receitas arrecadadas sobre esta base provém da contribuição do empregador, cujos encargos sobre folha somam atualmente 35,2% (Tabela 22). Estes encargos se referem às seguintes contribuições: contribuição previdenciária, que integra o orçamento da seguridade social (20%)¹⁶; o seguro de acidente de trabalho, que varia de 1 a 3%, de acordo com o risco da atividade; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (8%); Salário-Educação (2,5%); contribuições para entidades privadas de serviço social e formação profissional (2,5%); e contribuição para o INCRA (0,2%)¹⁷.

Estruturas de financiamento fortemente apoiadas na folha de salários da economia, como é o caso do Brasil, padecem de inúmeros problemas. Em primeiro lugar, o peso dos encargos sociais sobre a folha salarial das empresas gera um impacto negativo sobre o grau de formalização do mercado de trabalho. Além disso, o ônus fiscal é dividido de forma desigual entre os

15 A Constituição de 1988 corrigiu este tratamento diferenciado, mas manteve uma exceção para as contribuições da seguridade social, que poderão ser exigidas depois de decorridos noventa dias da publicação da lei que as houver instituído ou modificado.

16 O trabalhador também contribui para a previdência social com uma alíquota de 8% a 10%, de acordo com o seu salário, até um teto de 10 salários mínimos.

17 Refere-se ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

empregadores, em prejuízo das pequenas e médias empresas e daquelas de uso intensivo de mão de obra.

O estímulo à sonegação decorrente dos encargos sociais elevados é também um problema que, somado à fragilidade dos mecanismos de arrecadação e fiscalização, tem gerado perdas significativas de receita. No Brasil, um levantamento feito acerca da arrecadação previdenciária em 1988, mostrou uma evasão de recursos da ordem de 40% do total das receitas¹⁸.

Além disso, os recursos advindos da folha de salários são fortemente afetados pela conjuntura econômica. Períodos de recessão e de agravamento do processo inflacionário - em que cai o nível de emprego, reduzem-se os salários e aumenta a informalização das relações de trabalho - produzem um impacto imediato na arrecadação. Em outras palavras, há uma instabilidade estrutural das receitas da política social em virtude da excessiva vulnerabilidade da sua principal base de incidência frente aos ciclos econômicos. Este problema ficou bastante evidente na análise do gasto público social que apresenta um comportamento extremamente instável, em prejuízo da sustentação do nível de gasto, da continuidade de algumas políticas e da capacidade de planejamento governamental.

A predominância de fundos sociais agrava a iniquidade presente na política social, principalmente na forma de utilização dos recursos. Embora a regressividade das contribuições seja também um dado negativo do problema, mais grave é que a criação de fundos específicos significa, na prática, a exclusão de uma parcela substantiva da população do acesso aos programas. Isto porque, na maior parte das vezes, a distribuição dos benefícios está restrita aos empregados do chamado mercado formal de trabalho, que contribuem diretamente, ou em nome dos quais são feitos os recolhimentos.

18 Dataprev (1991).

Cabe mencionar também que as contribuições sociais agravaram o problema da perda de autonomia dos governos sub-nacionais, em virtude da excessiva centralização das receitas em mãos da União, ditada pela Reforma Tributária realizada no final da década de sessenta. As receitas das contribuições sociais são arrecadadas pelo governo federal e uma parte significativa é objeto de transferência negociada para Estados e municípios.

Este quadro de centralização financeira em mãos da União sofreu uma profunda alteração com a reforma tributária realizada por ocasião da revisão constitucional de 1988. Parte significativa desta mudança se deve às alterações nos percentuais de rateio dos impostos federais para Estados e municípios. Pelas novas regras, ao invés da terça parte, cerca da metade da arrecadação dos principais impostos federais - o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados - é repassada automaticamente aos governos sub-nacionais.

No que respeita especificamente ao financiamento da política social, a nova Constituição não apenas manteve centralizado o conjunto de contribuições sociais - a maior parte delas reunida no orçamento da seguridade social - como também instituiu uma nova contribuição sobre o lucro das empresas. Além disso, após 1988, o governo promoveu sucessivos aumento das alíquotas do Finsocial, mudou as regras de recolhimento do PIS-PASEP, de forma a aumentar o valor da base de cálculo e também majorou a alíquota da nova contribuição sobre o lucro.

Mas apesar do reforço financeiro definido para o custeio da seguridade social, o financiamento desta área tem sofrido inúmeros problemas. Parte destes problemas advém da utilização do Finsocial e da contribuição sobre o lucro para o custeio de despesas que não estão ligadas à seguridade social. Na prática o que o governo vem fazendo é uma transferência de programas do orçamento fiscal para o orçamento da seguridade.

buscando compensar a perda com a Reforma Tributária. O resultado tem sido uma redução significativa do impacto financeiro esperado para a seguridade com as mudanças constitucionais. A estas restrições, do lado da receita, somam-se as pressões na despesa, decorrentes da regulamentação nas regras de concessão de benefícios prevista na nova Constituição.

3.CHILE

- O Gasto Público Social

A estrutura atual e o comportamento recente do gasto público social no Chile resultam do processo de reformas estruturais promovidas no âmbito da política social a partir de final da década de setenta, orientadas pelo princípio de atribuir ao Estado um papel subsidiário. Isto foi feito basicamente através da redução dos gastos públicos, de um vigoroso processo de descentralização e de privatização, da introdução de mecanismos de mercado na distribuição dos recursos públicos e na chamada focalização dos subsídios estatais aos setores mais pobres da população.

A idéia da provisão de serviços sociais de forma descentralizada, através das municipalidades e do setor privado foi concretizada na área de educação e saúde. A distribuição de recursos para estes dois setores deixou de ser feita através de aportes orçamentários, segundo parâmetros históricos, e passou a se basear nos serviços efetivamente prestados. No caso da educação, foi definida uma subvenção escolar por aluno e os repasses foram condicionados ao atendimento médio no mês anterior. Já na área da saúde as transferências de parte dos recursos passaram a ser feitas em função do atendimento efetivamente realizado.

Na previdência social, a reforma efetuada em fins de 1980 promoveu uma substituição do antigo sistema público de repartição, a cargo das caixas previdenciárias, por um sistema privado de capitalização individual partir das Administradoras de Fundos de Pensões (AFP).

Os dados apresentados na Tabela 23 mostram que em 1988, o gasto público social no Chile totalizou US\$ 3.541.9 milhões, o que correspondia a 18% do PIB e, em termos per capita equivalia a US\$ 277.8. O principal componente desta despesa refere-se à seguridade social que, neste período, representava 61% do total e cerca de 11% do PIB. Neste item estão consideradas a previdência social - que equivale à metade do gasto social do setor público - e as despesas com benefícios familiares, por acidente de trabalho e por desemprego e com auxílio doença. O segundo item mais importante, em termos de sua dimensão financeira, se refere às despesas com educação, que equivalia em 1988 a 19% do gasto social e correspondia a 3,3% do PIB. Estes dois componentes do gasto somados - educação e seguridade social - totalizam no período 79% do gasto social. Os demais itens se referem à saúde e habitação que, em relação ao PIB, equivaliam a 1,9% e 1,6%, respectivamente.

A evolução do gasto público social mostra que o patamar de gasto registrado em 1988, como percentagem do PIB, é o mais baixo de toda a década de oitenta e cerca de 25% inferior ao nível de gasto de 1970 (Tabela 24). A década de oitenta registra uma queda sistemática do gasto social a partir de 1983 fruto do ajuste fiscal promovido pelo governo, no âmbito de uma série de políticas adotadas, tendo em vista a estabilização da economia. É importante registrar que desde o início do governo militar, em 1973, adotou-se uma política de manutenção do equilíbrio fiscal através, principalmente da redução do gasto. E o gasto social, que representa cerca de 2/3 do gasto público total, constitui um elemento crucial neste processo.

É importante observar que a redução do gasto, apesar de ter atingido quase todos os componentes, não foi homogênea. Durante todo este período observa-se um esforço significativo do governo no sentido do desenvolvimento de programas voltados para as camadas da população de renda mais baixa. Ou seja, ao longo da década de oitenta observa-se um duplo movimento no gasto público social: a redução do volume global da despesa e a reorientação de parte dos recursos para as famílias mais pobres.

As tabelas 25 e 26 permitem observar os impactos do ajuste fiscal e das reformas institucionais em cada um dos setores da política social.

A queda no gasto público social foi particularmente forte nas áreas de habitação, educação e saúde. O programas de habitação sofreram uma drástica redução no aporte dos recursos, o que fica patente no nível de gasto per capita alcançado em 1989, que foi cerca da metade do verificado em 1970. O resultado é uma perda de posição relativa deste componente que, no início da década de oitenta correspondia a 8% do gasto social, em 1983 reduz sua participação para 4,5% e, apesar da breve recuperação entre 1987 e 1988, chega ao final da década representando apenas 5,7% do gasto social.

Os gastos com educação apresentaram uma redução ininterrupta a partir de 1983. Em 1989 o gasto per capita nesta área era cerca de 17% menor o que o gasto de 1980, e comparando com o nível de despesa de 1970, a redução é bem maior, alcançando cerca de 26%. A participação do item educação no gasto social total em 1989 era de 20%, enquanto no início da década de setenta e de oitenta esta relação era de 25% e 24%, respectivamente. Parte da redução no nível de gasto com educação se deve ao congelamento do valor real da subvenção por aluno promovida a partir de 1985. Os dados disponíveis apontam para uma perda de

cerca de 30% no valor real destas subvenções na segunda metade da década de oitenta¹⁹.

A área de saúde, apesar de ter apresentado reduções sistemáticas no nível de gasto público na década de oitenta, tem uma perda de posição relativa menos acentuada que as demais áreas. O nível de gasto per capita alcançado em 1989 foi um pouco maior do que o verificado em 1980, mas representou uma redução de 13% em relação ao patamar de 1970. No ajuste promovido nesta área, cabe destacar a redução nos gastos operacionais, mais particularmente aqueles relativos aos salários e às despesas com inversões, o que gerou um processo de deterioração da infra-estrutura dos serviços de saúde.

A seguridade social é o único componente do gasto que apresentou ao longo da década de oitenta patamares de despesa per capita sempre acima do nível registrado em 1970. O gasto per capita de 1989 foi cerca de 15% maior do que o registrado em 1970 e 10% acima do nível alcançado em 1980. A seguridade teve uma participação média no gasto social total de 61% na década de oitenta, enquanto esta relação no período 1974/1979 foi equivalente a 49%.

O comportamento do gasto com seguridade social decorre diretamente dos efeitos gerados pela reforma previdenciária promovida no início da década de oitenta. Isto porque coube ao setor público a manutenção da massa de aposentados e pensionistas pré-existentes, bem como o pagamento aos trabalhadores que continuaram no sistema antigo, a maior parte deles em idade próxima à aposentadoria. Além disso, o governo assumiu o compromisso de pagar aos trabalhadores que se filiaram ao novo regime, no momento de sua aposentadoria, um bônus de reconhecimento relativo às contribuições efetuadas ao sistema público. Ou seja, o custo da transição ao novo sistema

19 Marcel (1991), pág. 56.

previdenciário privado gerou uma enorme rigidez na despesa pública com seguridade social. Esta pressão no gasto social se manteve por toda a década de oitenta e permanece até os dias de hoje, na medida em que a massa de trabalhadores que se transferiu às AFP's tem o direito de cobrar, no momento de pedir a aposentadoria, as contribuições feitas ao setor público.

É importante registrar, por fim, que ocorreu um processo de deterioração do valor real dos benefícios durante todo o período do governo militar. Ao longo da década de oitenta este processo foi acentuado em função dos impactos fiscais decorrentes da reforma previdenciária. As pensões, por exemplo, sofreram reajustes sempre abaixo da inflação, o que se expressa no valor médio das aposentadorias em 1987 cerca de 18% abaixo do patamar de 1970. Verifica-se também uma redução significativa no valor dos benefícios familiares, que no período 1988/1989 representava a quarta parte do valor de 1970 e 1976. Já nos subsídios únicos familiares, observa-se uma queda no valor real de mais de 30%²⁰.

- O Financiamento da Política Social

As tabelas 27 e 28 apresentam a evolução da carga tributária chilena nas duas últimas décadas. A primeira observação a ser feita é a de que as grandes reformas no sistema tributário foram realizadas em meados da década de setenta. Neste momento é feita a simplificação do sistema, introduz-se o Imposto sobre Valor Agregado - principal fonte de arrecadação do sistema - e promove-se a indexação da base tributária. No final dos anos setenta, a carga tributária alcançou 26% do PIB, sendo que pouco mais da metade foi proveniente dos impostos indiretos, enquanto que os impostos diretos responderam por 28% da arrecadação e os impostos destinados à seguridade social - incidentes sobre a folha de salário - representaram 21% do total.

²⁰ Raczyński (1991), pág. 87 e Marcel (1991), pág. 57.

No início da década de oitenta, após alguns anos de crescimento, a economia ingressa numa fase recessiva, decorrente da crise da dívida externa de 1982, momento no qual o PIB apresenta uma redução da ordem de 16%. A partir de 1985, o sistema econômico experimenta um processo de recuperação, no qual a política fiscal desempenhou um papel crucial. O ajuste fiscal foi feito basicamente a partir da contenção do gasto, conforme apontado anteriormente, e já em 1987 o governo apresentou importantes superávits. Do lado da receita, foram adotadas inúmeras medidas que buscavam reduzir a carga tributária, em conformidade com a política de incrementar a poupança nacional e reduzir o nível de atividades do setor público.

Do conjunto de medidas adotadas cabe destacar a redução da alíquota do IVA de 20% para 16% que, associada a outras medidas, provocou uma queda significativa da arrecadação dos impostos indiretos. Em 1988 as receitas destes impostos totalizaram 13% do PIB, enquanto nos três anos anteriores estes impostos representaram cerca de 16,5% do PIB. Com relação aos impostos diretos foram promovidas inúmeras mudanças, entre elas a redução das alíquotas e da base de incidência do imposto de renda das empresas. Estas medidas foram adotadas a partir de 1988 e provocaram efetivamente uma queda na carga tributária do país. Já em 1988 as receitas tributárias reduziram de 23% para 21% do PIB e continuaram um movimento de queda nos dois anos seguintes.

Do ponto de vista do financiamento da política social, a década de oitenta é marcada por profundas restrições e desequilíbrios. Não apenas pela redução dos aportes fiscais, mas principalmente, pela significativa diminuição dos recursos específicos da área social - além de outros problemas - provocados pelas reformas previdenciária e do setor saúde.

Para entender as mudanças operadas na estrutura de financiamento da política social é preciso recuperar o padrão

vigente até o início da década de setenta. No antigo sistema, a maior parte do gasto social era financiada a partir de três fontes básicas: as contribuições previdenciárias obrigatórias, as receitas próprias, incluindo a poupança das Caixas de Previdência e os aportes fiscais. A evolução das receitas públicas até 1970, mostra que as receitas tributárias gerais cresceram mais lentamente do que o gasto social. Em contrapartida, as receitas de contribuições previdenciárias apresentaram um maior dinamismo, não apenas devido ao crescimento do número de trabalhadores filiados ao sistema, mas também em decorrência de aumentos das alíquotas de contribuição, particularmente a dos empregadores²¹.

As contribuições sobre folha de salários representavam em 1970 cerca de 7% do PIB e sustentavam pouco mais da metade das despesas com seguridade social²². Os aportes orçamentários equivaliam a 40% desta despesa. A maior parte dos recursos de contribuições provinham dos empregadores. Para o Serviço de Seguro Social, por exemplo, o empregador contribuía com 40,4% da folha de salários, enquanto que o trabalhador contribuía com 9,5%. Já na Caixa de Empregados Particulares, a alíquota dos trabalhadores era um pouco maior, de 14,6%, e a contribuição do empregador era de 44,4%²³.

A evolução das alíquotas sobre salários até 1973 mostra que os ajustes de financiamento foram feitos

21 Além das contribuições previdenciárias cabe registrar a existência de outras fontes específicas da área social. Por exemplo, o fundo para o financiamento de construção de escolas, criado em 1954, era composto pelas seguintes fontes: contribuições sobre salários, diversos impostos sobre concursos de prognósticos e impostos sobre a propriedade agrícola.

22 Estão incluídas na seguridade social as seguintes despesas: previdência social, benefícios familiares, auxílio doença, benefícios por acidente de trabalho e desemprego, além de outros subsídios.

23 No início da década de setenta o sistema de previdência social era composto de 35 caixas previdenciárias, sendo que as três caixas principais eram as seguintes: Serviço de Seguro Social, Caixa de Empregados Particulares e Caixa de Empregados Públicos.

principalmente através da majoração da contribuição dos empregadores. Observa-se também um aumento da participação dos recursos fiscais no custeio do sistema, devido às pressões provenientes dos déficits previdenciários. Grande parte destes desequilíbrios no sistema provinha das Caixas do Setor Público e também do propósito do governo de favorecer a população de renda mais baixa, através da garantia de uma pensão mínima a trabalhadores com aportes insuficientes e do pagamento de pensões assistenciais²⁴.

Com relação especificamente ao gasto público com saúde, cabe registrar que o financiamento até início da década de setenta era feito a partir das seguintes fontes: contribuições previdenciárias para prestações médicas e auxílio doença, os aportes diretos das caixas previdenciárias e os aportes fiscais. O Serviço Nacional de Saúde (SNS), de atendimento gratuito da população, respondia por cerca de 90% do total do gasto neste setor. A parcela restante da despesa referia-se ao sistema de livre eleição administrado pelo Serviço Nacional de Empregados (SERMENA). Neste sistema, o trabalhador não apenas efetuava uma contribuição sobre o seu salário, como também, no momento em que necessitava de assistência, pagava parte do valor do atendimento recebido.

A partir de 1973, com o governo militar, observa-se uma mudança na estrutura de financiamento das políticas sociais, com uma clara intenção de reduzir os encargos das empresas sobre a folha de salários. A evolução da carga tributária mostra uma queda significativa dos recursos provenientes das contribuições para a seguridade. Em 1970 estes recursos

²⁴ Mais da metade dos aportes de recursos fiscais era utilizada para financiar benefícios das Caixas do Setor Público. Isto decorria basicamente de dois fatores: os aportes do Estado enquanto empregador era muito mais baixos do que os empregadores do setor privado e os funcionários públicos podiam se aposentar mais cedo e com benefícios mais altas do que aquelas pagas aos demais trabalhadores.

totalizavam 7% do PIB e, nos dois anos seguintes, corresponderam a cerca de 8%. Em 1973 estas receitas representavam apenas 4.6% do PIB e chegam nos anos posteriores a 3,5%. E, apesar do aumento em 1979, não chega a recuperar o patamar do início da década (Tabela 27).

A Tabela 29 mostra a evolução das aliquotas de contribuição para as caixas previdenciárias no período 1973/1980. Para o Serviço de Seguro Social, por exemplo, a contribuição do empregador passou de 40,4% em 1973 para 27% em 1980. O mesmo movimento verificou-se na Caixa de Empregadores Particulares. A contribuição dos trabalhadores para estes dois sistemas foram reduzidas em apenas dois pontos percentuais no mesmo período. Já a aliquota do empregador para a Caixa de Empregados Públicos sofreu uma majoração significativa em 1973 e foi reduzida nos anos seguintes, alcançando em 1980 uma aliquota duas vezes maior do que a de 1973.

Em 1980, a aliquota média do trabalhador estava em 10,1% enquanto a contribuição do empregador era de 21,4%. Pouco antes da reforma previdenciária, o governo promoveu uma redução significativa da contribuição do empregador que passou a ser de apenas 3,85%. Em compensação, a aliquota do trabalhador mais do que duplicou, passando de 10,1% para 25,6%. Este foi o esquema adotado para os trabalhadores que permaneceram no sistema público de repartição.

Cabe agora descrever em linhas gerais a reforma previdenciária de novembro de 1980 que alterou radicalmente o sistema vigente a partir de maio de 1981 (Quadro 3). Neste momento, o sistema público de repartição foi substituído por um regime de capitalização individual sob a responsabilidade das Administradoras de Fundos de Pensões (AFP). A partir daí as novas filiações ao sistema previdenciário deveriam ser feitas, obrigatoriamente, a uma AFP. Para os trabalhadores já filiados ao sistema estatal foi oferecida a opção de transferência a uma

AFP mediante a concessão de um "bônus de reconhecimento", no momento da aposentadoria, relativo às contribuições feitas ao governo.

A população aderiu rapidamente ao novo sistema, o que se expressa no número de trabalhadores filiados às AFP's que, em 1982, já passava de um milhão. A favor do novo sistema estavam, em primeiro lugar, deficiências das Caixas Previdenciárias, em particular os baixos valores dos benefícios. Além disso, a transferência ao setor privado gerava de imediato um aumento da renda líquida do trabalhador, na medida em que a contribuição máxima exigida era de 16,5% da remuneração, enquanto no sistema antigo a alíquota era de 25,6%²⁵.

Ao setor público restou a responsabilidade pelos trabalhadores já aposentados e também por uma pequena parcela dos trabalhadores ativos que permaneceram no antigo sistema. Estes filiados remanescentes eram trabalhadores que estavam em idade próxima à aposentadoria ou eram mulheres de baixa remuneração e com dificuldade para completar o período de contribuição para obter uma pensão mínima.

Do ponto de vista das finanças públicas, os efeitos gerados pela reforma foram significativos e imediatos. Isto porque ocorreu uma transferência ao setor privado da massa de trabalhadores em idade contributiva, enquanto ficou a cargo do setor público a manutenção dos aposentados e pensionistas, bem como o pagamento da transição ao novo sistema, através dos bônus de reconhecimento²⁶. Em outras palavras, as receitas de

25 Esta redução nas alíquotas de contribuição foi possível devido a uma mudança prévia nos critérios de concessão de benefícios, que acabou com a aposentadoria por tempo de serviço e estabeleceu uma idade mínima de aposentadoria, de 65 anos para homem e 60 anos para mulheres (Kaczynski, 1991, pág.77)

26 Em 1988, 81% dos contribuintes ativos estavam filiados às AFP's (Kaczynski (1991), tabela 32)

contribuição sofreram uma queda importante, enquanto as despesas aumentaram.

O resultado deste desequilíbrio entre os compromissos financeiros do setor público e a nova disponibilidade de recursos foi um déficit previdenciário de grandes proporções ao longo de toda a década de oitenta. Logo em 1982, o segundo ano de vigência do novo sistema, as contribuições previdenciárias do setor público como percentagem do PIB foram reduzidas à metade, : em 1980 esta relação era de 5,5% e passou em 1982 a 2,6%. O resultado foi um déficit previdenciário da ordem de 7,7% do PIB. Este déficit, apesar de ter um comportamento descendente, se manteve bastante elevado em todo o período, registrando uma taxa média de 6,3 % entre 1982 e 1990, tendo alcançado neste último ano um patamar de 4,9% do PIB (tabela 30).

Enquanto o setor público passou a enfrentar sérias dificuldades financeiras, as AFP's experimentaram um processo de acumulação significativo. Em 1984, após três anos de vigência do novo sistema, os fundos acumulados por estas instituições representavam quase 9% do PIB e no final da década esta relação já alcançava 20% do PIB. Ou seja, ocorreu com as AFP's um movimento oposto ao verificado no sistema público, na medida em que o setor privado concentrou a maior parte dos trabalhadores contribuintes e ainda tem sob sua responsabilidade uma parcela relativamente pequena de trabalhadores inativos.

Cabe observar que foi mantida a política de desonerar a folha de salários e atribuir ao trabalhador a maior parcela das contribuições. No sistema antigo de repartição a cargo do governo, a alíquota do trabalhador passou de 25,6% em 1981 para 27,6% em 1984. Já no sistema privado, a contribuição do trabalhador, inicialmente fixada em 16,5%, está atualmente entre 20% e 21%. A contribuição da empresa, por sua vez, tanto para o sistema público ou privado passou de 3,85% para 3% (Tabela 31).

Por ocasião da reforma previdenciária foi promovida também uma importante mudança no sistema de saúde que estimulou o desenvolvimento do setor privado e gerou uma série de restrições para o financiamento do sistema público de saúde. Em abril de 1981, o governo autorizou a formação dos Institutos de Saúde Previdenciária ("Institutos de Salud Previsional" - ISAPRES), que são entidades privadas de seguro de saúde. A partir deste momento os trabalhadores, que tinham a obrigação de recolher 4% do seu salário para o FONASA, puderam optar por efetuar esta contribuição a um ISAPRE.

Estas instituições privadas de seguro de saúde apresentaram um crescimento contínuo durante a década de oitenta, particularmente em 1985 e 1986. Neste período, algumas medidas adotadas pelo governo contribuíram para isto. Em primeiro lugar, a alíquota de contribuição do trabalhador, que era de 4% em 1981, passou para 6% em 1983 e para 7% em 1985. Além disso, mediante incentivo fiscal, as empresas foram estimuladas a aumentar em 2% as contribuições às ISAPRES de trabalhadores que ganham cerca de um salário mínimo.

A clientela do sistema privado de saúde a cargo das ISAPRES é composta basicamente de trabalhadores de renda mais alta e de pequeno número de dependentes. Em 1989 a parcela dos trabalhadores inserida neste esquema representava apenas 11% da população. Em contrapartida permaneceu sob a responsabilidade do sistema público de saúde os trabalhadores de renda média e baixa, os de família mais numerosas, os doentes crônicos e a população de idade avançada²⁷.

A criação dos ISAPRES gerou impactos negativos importantes para o sistema público de saúde. Isto porque ocorreu uma transferência significativa de receitas de contribuições para o setor privado, proveniente da população de

27 Razcynski (1991), pág. 80.

renda mais alta. Ao mesmo tempo, o setor público continuou responsável por uma grande parcela da população - cerca de 60% a 65%. Em 1988, o sistema ISAPRE, que atendia apenas cerca de 11% da população, absorvia mais da metade das contribuições obrigatórias e tinha uma despesa que representava quase 38% dos gastos com saúde do país (Tabela 32). Esta transferência de recursos do setor privado para o setor público afetou basicamente o sistema estatal de livre eleição, cuja despesa em 1988 foi cerca de 32% menor do que a verificada em 1981²⁸.

As duas reformas promovidas nos sistemas previdenciário e de saúde provocaram uma mudança significativa na estrutura de recursos que sustenta o gasto público social. Esta alteração implicou basicamente na drástica redução de recursos específicos, proveniente de contribuição de trabalhadores e empregadores, para a área social. Em 1970 os recursos arrecadados à conta destas contribuições totalizavam 7% do PIB e representavam 27% da carga tributária total. Em 1988, estes recursos somaram apenas 1,7% do PIB o que representava 8% da carga tributária. Além da queda do montante de recursos de contribuição, verificou-se também uma mudança na composição destes recursos, que passaram a provir principalmente dos trabalhadores.

Em suma, o financiamento das políticas sociais ao longo da década de oitenta sofreu um profundo estrangulamento. O que fica patente na redução dos recursos fiscais, na queda significativa das receitas específicas - provenientes das contribuições sobre salários - também nos desequilíbrios gerados pela reforma previdenciária.

28 Raczynski (1991), Tabela 34.

II- SUBSIDIOS PARA UMA ANALISE COMPARATIVA

A evolução recente do gasto público social nestes três países tem que levar em conta, em primeiro lugar, que o Chile é o único país deste conjunto que passou por um processo de ajuste macroeconômico na segunda metade da década de oitenta, no qual foi realizado um profundo ajuste nas contas do setor público, principalmente através da redução do gasto. Além disso, o sistema de políticas sociais sofreu uma profunda reformulação, orientada pelo princípio de redução do papel do Estado e de focalização do gasto público social.

Para o Brasil e a Argentina a década de oitenta foi marcada por um profundo desequilíbrio macroeconômico e o estrangulamento das fontes de financiamento do setor público. O prolongamento do quadro recessivo, o processo inflacionário crônico, a queda no nível de emprego e dos salários e o aumento da informalização do mercado de trabalho, foram as dificuldades enfrentadas por estes dois países. No que se refere especificamente à política social, os ajustes realizados ao longo do período não configuraram mudanças estruturais nos sistemas vigentes.

A análise do gasto público social, relativamente ao PIB mostrou um comportamento diferenciado no Chile, em relação aos outros dois países. O gasto social no Chile apresentou uma tendência nitidamente decrescente nos anos oitenta, evidenciando os resultados das reformas estruturais que foram feitas no início da década e, principalmente, do ajuste fiscal que foi promovido a partir de meados da década. Já no Brasil e na Argentina, o gasto público social apresentou comportamentos semelhantes: extremamente instável, pró-cíclico, e um patamar nos últimos anos da década pouco acima do registrado no início do período (Tabela 1).

Na Argentina, a série histórica do gasto social evidencia o baixo dinamismo deste agregado na década de oitenta, quando comparado com o comportamento nas décadas de sessenta e setenta. Já no Chile a política de corte no gasto social adotada a partir de 1973, encerra uma longa etapa de crescimento desta despesa²⁹.

TABELA 1
EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL
(% do PIB)

Anos	Argentina	Brasil ^a	Chile
1980	20,67	9,25	20
1981	22,78	10,10	20
1982	18,22	10,10	26
1983	20,35	9,39	24
1984	20,89	7,94	23
1985	20,33	8,44	22
1986	20,77	8,73	20
1987	21,09	9,63	19
1988	20,77	10,47	18
1989	...	10,78	18

Fonte: tabelas 1, 16 e 24.

(^a) Refere-se ao gasto do governo federal, que corresponde à metade do gasto social consolidado dos três níveis de governo.

A tabela 2 apresenta alguns indicadores selecionados destes três países. Observa-se que o patamar de gasto como percentagem do PIB é de 18%, tanto no Brasil quanto no Chile e de 21%, no caso da Argentina. Em termos per capita este gasto representa US\$ 489 na Argentina, US\$ 341 no Brasil e US\$ 278 no Chile.

²⁹ Os dados de gasto para o Brasil só estão disponíveis a partir de 1980 e referem-se apenas à despesa realizada pelo governo federal.

TABELA 2
INDICADORES SELECIONADOS
(1988)

Itens	Argentina	Brasil*	Chile
População	31 352 mil	144 428 mil	12 748 mil
PIB per capita (US\$)	2 357	2 267	1 732
Carga Tributária	27,8%	21,9%	21,5%
Gasto Público Social			
. em US\$ milhões	15 343	47 202	3 542
. per capita (US\$)	489	341	278
. Em % do PIB	21%	18%	18%

(*) Os dados de gasto social referem-se ao ano de 1986.

A Tabela 3 mostra a estrutura do gasto social segundo seus principais componentes. O item mais importante nos três países refere-se à seguridade social, que representa no Brasil e na Argentina cerca de 42% do gasto total e 61% no Chile. Este item engloba basicamente as despesas com previdência social, com os chamados benefícios familiares e com assistência social.

Cabe fazer uma observação quanto à previdência social, que assume significados diferentes nos três países, em termos do conjunto de benefícios que abrange. Na Argentina e no Chile, a previdência social se refere especificamente ao pagamento de aposentadorias e pensões. Já no Brasil, o sistema previdenciário é responsável, além do pagamento de aposentadorias e pensões, pela concessão de uma série de benefícios, como por exemplo, o auxílio-doença, o auxílio reclusão, o salário família o salário-maternidade, entre outros.

TABELA 3
COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
(% s/ total)

Áreas	Argentina	Brasil	Chile
Seguridade Social	41,8	42,5	60,6
Educação	22,8	22,9	18,5
Saúde	29,6	12,5	10,7
Habitação	5,8	16,7	9,0
Outros	-	5,4	1,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0

Fonte: tabelas 3, 11 e 23.

Notas: (1) Os dados referem-se ao ano de 1988 para Argentina e Chile, e ao ano de 1986 para o Brasil.

(2) Inclui: previdência (32% do total); assistência social (4,3% do total) e benefícios familiares (6% do total).

(3) Inclui gastos com previdência e assistência social.

(4) Inclui: previdência social, benefícios familiares, auxílio doença, e os benefícios por acidente de trabalho e por desemprego.

(5) Inclui gasto com água e saneamento, alimentação e nutrição, transporte urbano e emprego.

De qualquer modo, nos três países a despesa com aposentadorias e pensões constitui o componente mais importante do gasto público social, em termos de sua dimensão financeira. É interessante notar que no Chile o sistema previdenciário, que sofreu uma profunda reforma no sentido da privatização, corresponde a 50% do gasto social total. O tamanho desta despesa se deve ao custo que o setor público vem assumindo para efetivar a transição para o novo sistema.

Os gastos com educação têm o mesmo peso no dispêndio total, tanto na Argentina quanto no Brasil, com uma participação de cerca de 23%, enquanto que no Chile esta relação é de 19 por cento. Na área de saúde sobressai o fato de que na Argentina estas despesas equivalem a cerca de 1/3 do total, percentual bem acima dos verificados no Brasil e no Chile, de 13% e 11%.

respectivamente. Por fim, cabe assinalar que os gastos com habitação no Brasil representam 17% do total, enquanto que no Chile esta relação é de 9% e na Argentina é de 6%.

É importante observar que no Chile as áreas de saúde e educação sofreram um intenso processo de descentralização, no qual as Províncias e o setor privado assumiram um papel preponderante na prestação dos serviços. Na Argentina, por sua vez, as Províncias respondem por cerca de dois terços dos gastos com saúde e educação e são responsáveis pela quase totalidade da despesa com habitação³⁰. No Brasil, esta distribuição dos gastos por nível de governo é bastante semelhante no caso da educação e habitação, com os Estados e municípios respondendo por mais da metade do gasto, no primeiro caso e 89% das despesas com habitação. Já na área de saúde, o governo federal ainda responde pela metade do gasto, apesar do processo de descentralização iniciado em 1987³¹.

Considerando a evolução da estrutura do gasto ao longo da década de oitenta, observa-se uma significativa mudança no peso relativo de cada um dos setores. Isto se verifica não apenas no Chile, que efetivamente promoveu reformas no interior das políticas, como também no Brasil e na Argentina³².

No caso do Chile, a redução do gasto público social foi particularmente forte nas áreas de habitação, educação e saúde, com a consequente perda de posição relativa de cada um destes setores. Os gastos com previdência, por sua vez, conforme mencionado anteriormente, aumentaram em função do custo de transição para o novo sistema. Já no Brasil, os gastos com previdência apresentaram uma pequena queda na sua participação no gasto, enquanto as despesas com habitação tiveram uma redução significativa. Já os gastos com saúde, educação e alimentação

30 Tabela 4 do Anexo Estatístico.

31 Tabelas 12 e 14 do Anexo Estatístico.

32 Tabelas 6, 18 e 26.

apresentaram uma participação crescente no gasto total. No caso da Argentina, as mudanças na estrutura do gasto são menos marcadas que as verificadas nos outros países. O único item que apresenta uma nitida tendência de queda é o relativo aos benefícios familiares. Os gastos com habitação, diferentemente dos outros países, apresenta um aumento na participação no gasto total.

A Tabela 4 apresenta a evolução da carga tributária global e dos impostos sobre salários ao longo da década de oitenta. Considerando em primeiro lugar a carga tributária total, os dados da Argentina evidenciam a queda nas receitas a partir de 1982 e os esforços para sua recuperação que foram feitos a partir de meados da década. No caso do Brasil, a redução da carga tributária, e a instabilidade deste indicador ao longo do período evidenciam as sérias restrições ao financiamento do setor público através das receitas tributárias. Já no Chile, as quedas na carga tributária são o resultado de medidas adotadas pelo governo, que lograram efetivamente uma redução nas receitas, principalmente aquelas provenientes dos impostos indiretos.

A evolução das receitas provenientes de impostos sobre salários como percentagem do PIB mostram, no caso da Argentina e do Brasil, a importância destes recursos para o financiamento da política social. Na Argentina, de 1980 a 1988 os impostos sobre salários corresponderam, em média, a 9,6% do PIB, o que equivale a cerca de 35% da carga tributária total³³. No Brasil, estes recursos representaram, em média, 6,2% do PIB e cerca de 26% das receitas tributárias.

No Chile, os recursos arrecadados sobre salários apresentam uma queda acentuada ao longo da década de oitenta, passando de 5,6% do PIB em 1980 para 1,7% em 1988. Isto resulta

³³ A queda nos impostos sobre salários no período 1982/1984 resulta da extinção temporária das contribuições para a Previdência Social e o FUNAVI.

diretamente das reformas que foram feitas nos sistemas previdenciário e de saúde, que promoveram uma transferência da massa de trabalhadores contribuintes para os sistemas administrados pelo setor privado³⁴.

TABELA 4
EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
(% PIB)

ANOS	ARGENTINA		BRASIL		CHILE	
	total	s/ sal.	total	s/ sal.	total	s/ sal.
1980	26,5	9,8	24,7	6,5	26,4	5,6
1981	27,7	10,0	24,7	6,7	25,2	4,7
1982	25,7	8,1	25,3	7,7	22,8	3,3
1983	25,9	8,6	25,1	6,8	22,4	2,8
1984	25,3	8,8	21,9	5,7	23,8	2,8
1985	28,0	9,8	22,5	5,6	23,1	2,4
1986	28,6	10,4	24,9	6,4	23,0	2,2
1987	28,0	10,8	22,9	5,6	23,0	2,0
1988	27,8	10,3	21,9	4,9	21,5	1,7

Fonte: Tabelas 8, 21 e 27.

é importante frisar que a estrutura de financiamento do gasto social no Chile, como era de se esperar, evidencia a natureza das transformações sofridas pelo sistema de políticas sociais, no sentido de redução do papel do Estado, de privatização em importantes setores da política e de redução dos encargos fiscais do setor produtivo. A tendência geral foi de reduzir os recursos específicos e financiar o gasto social prioritariamente receitas gerais. Na década de setenta, muito antes da reforma previdenciária, registram-se sistemáticas reduções nas contribuições dos empregadores sobre folha de salários.

34 Na previdência social, o sistema privado passou a atender efetivamente à maior parte dos trabalhadores. Já o sistema privado de saúde, atende apenas à 11% da população mas, como concentra os trabalhadores de renda mais alta, absorve cerca da metade das receitas de contribuição para a saúde (Tabela 32 do Anexo Estatístico).

No Brasil e na Argentina, ao contrário, a tendência foi de aumento destas contribuições, medida a que se recorreu com frequência para resolver, no curto prazo, dificuldades de financiamento das políticas, em particular da previdência social. Nestes dois países, além do aumento da contribuição sobre folha de salários, lançou-se mão de outras fontes, como é o caso da destinação, à previdência social, de receitas dos impostos sobre bens públicos na Argentina a partir de 1988. No Brasil, foi instituída em 1982 uma contribuição sobre o faturamento das empresas (Finsocial), que sustentou grande parte da expansão do gasto verificada na segunda metade da década de oitenta. E, em 1988, foi criada a contribuição sobre o lucro, destinada ao custeio das ações de saúde, previdência e assistência social.

A Tabela 5 apresenta a participação dos impostos indiretos, dos impostos diretos e dos impostos específicos da área social na carga tributária.

TABELA 5
COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
(1988)

Países	Em percentual do total		
	Impostos Diretos	Impostos Indiretos	Impostos da área social
Argentina	11,1%	51,9%	37,0% ¹
Brasil	21,4%	49,8%	28,8% ²
Chile	32,1%	60,0%	7,9%

Fonte: Tabelas 9, 20, 21 e 28.

Notas: (1) Inclui apenas os impostos sobre salários.

(2) Inclui as contribuições sobre salários, faturamento e lucro.

O Chile, naturalmente, é o país que apresenta a menor participação de recursos específicos da área social. As receitas de contribuição sobre salários em 1988 não chegaram a representar 10% da carga tributária, o que apenas reflete o efeito das reformas promovidas e a tendência de basear o financiamento do gasto público social em receitas gerais, em lugar das receitas de contribuição.

Já na Argentina e no Brasil, observa-se uma elevada participação destes recursos específicos da área social. Na Argentina, as receitas de impostos sobre salários representam a segunda fonte de recursos do governo, equivalem a 10% do PIB e a 37% da carga tributária global³⁵. No Brasil, estes recursos representam 4,9% do PIB e cerca de 22% da carga tributária. A política social brasileira conta ainda com outros impostos totalmente vinculados a programas sociais, como é o caso das contribuições sobre faturamento e sobre o lucro. Estes recursos, somados àqueles provenientes da folha de salários, correspondem a 29% do total da carga tributária³⁶.

A Argentina e o Brasil possuem estruturas de financiamento das políticas sociais bastante semelhantes, nas quais destaca-se a predominância de recursos vinculados. Deste conjunto, destacam-se as receitas provenientes dos impostos sobre salários, pagos por trabalhadores e empregadores, dirigidos basicamente para a previdência social, os benefícios familiares e a saúde³⁷. Além disso, observa-se que os sistemas de financiamento destes dois países possuem um forte componente contributivo, o que implica na vinculação direta entre a

35 A previdência social na Argentina conta ainda com receitas de impostos sobre bens públicos e uma parcela do IVA e do imposto sobre lucro (Quadro 1).

36 Em termos de recursos cativos para a política social, o Brasil tem ainda uma importante vinculação de receitas tributárias para a área de educação (Quadro 2).

37 Os dois países têm ainda uma contribuição do empregador sobre folha de salários para despesas com habitação.

contribuição e o direito ao benefício³⁹. Além do forte componente contributivo, mais relacionado com esquemas de seguro social, observa-se também nestes dois países uma importante parcela do gasto social financiado com receitas gerais, num esquema mais próximo de seguridade social.

No Chile, ao contrário, predomina o sistema de seguro baseado em contribuições feitas ao setor privado, cujo ônus é assumido, na sua quase totalidade, pelo trabalhador. No gasto público social, ainda que permaneça um esquema contributivo para alguns benefícios, observa-se a nítida tendência de financiamento do gasto através de receitas tributárias gerais.

A Tabela 6 mostra as alíquotas de contribuição sobre salários para os três países. Observa-se, em primeiro lugar, que no Chile os encargos do empregador representam apenas 3% da folha de salários, enquanto que o trabalhador contribui com o equivalente a 28 por cento. Nos outros dois países destaca-se a dimensão significativa dos encargos sobre folha de salários, pagos pelo empregador, que na Argentina é de 33% e no Brasil chega a 35,2 por cento. Já o trabalhador, contribui com, no máximo, 10% do seu salários no Brasil e 16% na Argentina.

É importante assinalar que o esquema contributivo na Argentina revela um enorme grau de fragmentação institucional das políticas. Os empregadores e trabalhadores contribuem para o sistema previdenciário, para as obras sociais e para os benefícios familiares, além da contribuição do empregador para o FONAVI. Já no Brasil, o empregador e o trabalhador efetuam uma única contribuição, centralizada no Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), destinada a financiar a previdência social, a saúde e a assistência social.

39 No Brasil a Constituição de 1988 estabeleceu o princípio da universalização para a saúde e assistência social, mas permaneceu o vínculo contributivo para o sistema previdenciário.

TABELA 6
ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO SOBRE FOLHA DE SALÁRIOS¹
(%)

ÁREAS	ARGENTINA	CHILE ²	BRASIL
PREVIDENCIA	21,0	24	:
.Trab.	10,0	21	:
.Empreg.	11,0	3	:
			Total 30,0
SAÚDE	9,0	7	:
.Trab.	3,0	7	:
.Empreg.	6,0	-	:
			Trab. 10,0
			Empreg. 20,0
BENEF. FAM. ³	9,0	-	:
ASSIST. SOCIAL	-	-	:
.....			
HABITAÇÃO ³	5,0	-	8,0
EDUCAÇÃO ³	-	-	2,5
OUTROS	5,0 ⁴	-	4,7 ⁵
.....			
TOTAL	49,0	31	45,2
Trab.	16,0	28	10,0
Empreg.	33,0	3	35,2

FONTE: Tabelas 10, 22 e 31.

- NOTAS: (1) Referem-se às alíquotas atualmente vigentes. Para a Argentina, referem-se às alíquotas vigentes em 1989.
 (2) Referem-se às alíquotas de contribuições pagas ao setor privado.
 (3) Contribuição do Empregador.
 (4) Contribuição para o INSSJyP (2% do empregador e 3% do trabalhador).
 (5) Compreende as seguintes contribuições do empregador: seguro de acidente de trabalho (2,0%), contribuição para entidades privadas de ensino profissionalizante (2,5%) e INCRA (0,2%).

A fragmentação está também presente no custeio da política social brasileira, que utiliza uma ampla variedade de mecanismos de financiamento³⁹. Além da contribuição ao INSS, o empregador também contribui sobre a folha de salários para o Salário Educação, destinado ao custeio do ensino básico, e para o chamado Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Este fundo tem uma dupla função social: ao mesmo tempo que acumula recursos em contas individuais do trabalhador para ser utilizado nos momentos de demissão, sustenta uma importante parcela do gasto público com habitação. Há também o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que financia o seguro desemprego e também é aplicado, através do BNDES, em programas de desenvolvimento econômico. Desta forma, o custeio deste benefício deixa de estar atrelado às receitas correntes e passa a contar também com os rendimentos das aplicações.

A multiplicidade de mecanismos de financiamento e a excessiva fragmentação institucional, geram, na prática, uma baixa visibilidade dos recursos da área social, com a conseqüente dificuldade de avaliação e controle de suas aplicações. Na Argentina, cabe citar como exemplo da fragmentação do sistema de políticas sociais, a existência de mais de trezentas obras sociais responsáveis pela prestação de assistência à saúde. Neste país, além disso, um fator agravante deste problema é que o processo orçamentário está longe de se constituir em um instrumento de discussão acerca da destinação das verbas públicas.

No Brasil, até 1988, apenas duas contribuições sociais - Finsocial e Salário Educação - integravam o Orçamento Fiscal. Já a contribuição previdenciária constava de um anexo do orçamento da União, enquanto que o PIS-PASEP e o FGTS não constavam em qualquer orçamento. A Constituição de 1988

39 Quadro 2.

introduziu uma importante mudança, no sentido de uma maior visibilidade do gasto público voltado para a área social, com a instituição do orçamento da seguridade social, englobando a maior parte das contribuições sociais.

Os elevados encargos sociais dos empregadores - tanto na Argentina, quanto no Brasil - têm gerado estímulos à sonegação, com impactos significativos nas receitas. Este problema é ainda agravado pela fragilidade dos mecanismos de arrecadação e fiscalização que, por sua vez, decorrem em grande medida da excessiva fragmentação dos mecanismos de financiamento. No Brasil, um levantamento feita acerca da arrecadação das contribuições previdenciárias, mostrou uma evasão de recursos da ordem de 40% do total das receitas. Na Argentina uma estimativa recente dá conta de uma evasão de cerca de 46%, quando se compara o número de pessoas ocupadas com o número de pessoas efetivamente contribuindo ao sistema.

Estruturas de financiamento fortemente dependentes da folha de salários - como é o caso da Argentina e do Brasil - são extremamente vulneráveis à conjuntura econômica, na medida em que momentos de recessão provocam impactos negativos sobre o nível salarial e de emprego e no grau de formalização do mercado de trabalho, com efeitos significativos na massa de salários. Estas restrições foram reforçadas na década de oitenta, o que ficou patente na instabilidade do nível de gasto nestes dois países.

Em outras palavras, a estrutura de financiamento das políticas sociais concede ao sistema uma lógica marcadamente pró-cíclica. O que significa que momentos de recessão e desemprego, em que aumentam as demandas sociais, o setor público enfrenta dificuldades de elevar - ou mesmo sustentar - o nível de gasto.

Tanto a Argentina quanto o Brasil fizeram tentativas de diminuir a dependência de receitas provenientes da folha de salários. Na Argentina, foram extintas em fins de 1980 as contribuições dos empregadores para a previdência social e para o FONAVI. A alternativa escolhida para substituição destas receitas - recursos dos impostos partilhados - gerou um impacto negativo de grandes proporções nas transferências para as Províncias. Em função disso, estes impostos sobre folha de salários foram reintroduzidos a partir em 1984.

No Brasil, a Constituição de 1988 promoveu a chamada diversificação das bases de incidência para o financiamento das ações de saúde, previdência e assistência social. Estas áreas passaram a contar, além da contribuição sobre folha de salários, com contribuição sobre o faturamento e o lucro, e também com receitas provenientes de concursos de prognósticos. Estas medidas, no entanto não atenuaram significativamente a dependência da folha de salários, na medida em que estes recursos ainda representam mais da metade das receitas do orçamento da seguridade social.

O padrão de financiamento das políticas sociais na Argentina e no Brasil tem um caráter bastante regressivo. Isto se deve à elevada incidência sobre a folha de salários, aliada ao peso dos tributos indiretos na carga tributária⁴⁰. Como se sabe, os impostos sobre os salários, representam um custo para o empregador que é pago, através do sistema de preços, por toda a população. Além disso, os encargos sociais geram um impacto diferenciado nos diversos setores produtivos, na medida em que são mais penalizadas aquelas empresas intensivas em mão-de-obra e

40 No Brasil, a regressividade decorre também da não generalização do sistema de alíquotas diferenciadas dos impostos indiretos. Outros problemas derivam do fato de que a tributação rigorosa dos rendimentos do trabalho contrapõem-se brechas no tratamento fiscal dos rendimentos e ganhos de capital, atenuando a progressividade do Imposto de Renda (Afonso e Villela:1991).

também as empresas com menor capacidade de repassar estes custos ao sistema de preços. Há, também, a geração de possíveis impactos negativos sobre o nível de emprego e sobre o grau de formalização do mercado de trabalho.

Se a regressividade na forma de financiamento é um dado do problema, mais grave é a iniquidade presente na distribuição dos benefícios. Isto decorre, basicamente, do forte componente contributivo, presente tanto no financiamento das políticas da Argentina, quanto no Brasil. Nestes países, parte substantiva dos direitos sociais são considerados como uma extensão do contrato de trabalho, de tal forma que estão excluídos de alguns sistemas uma imensa parcela da população que não está vinculada ao mercado formal de trabalho. Mesmo para os trabalhadores beneficiados, o grau de proteção está diretamente ligado à sua capacidade contributiva. Em outras palavras, o acesso aos direitos sociais é condicionado pelo nível de renda do trabalhador e pela sua posição no mercado de trabalho.

Cabe, por fim, mencionar duas questões relativas ao financiamento das políticas sociais nos três países - em particular Argentina e Brasil - que se relacionam diretamente com o processo de ajuste fiscal.

Em primeiro lugar, a descentralização em setores importantes da política social - como educação e saúde - foi um questão já enfrentada no Chile na década de oitenta e desempenhou um papel fundamental no processo de reformas estruturais da política social.

Na Argentina a descentralização é um tema presente hoje nas políticas sociais, em particular na área de educação. Na década de setenta foram realizados repasses de encargos para as Províncias relativos aos serviços de saúde e educação. Mas houve apenas uma desconcentração da prestação de serviços norteadas pelo objetivo de reduzir a pressão fiscal da Nação, sem

ter sido promovida uma descentralização, no sentido do repasse de recursos e de poder decisorio para as Províncias.

No Brasil, a Reforma Tributária promovida na Constituição de 1988, definiu uma significativa redistribuição de receitas tributárias em favor de Estados e municípios. Mas não promoveu uma redefinição da distribuição de encargos, de tal forma que existe hoje um enorme desequilíbrio entre as disponibilidades de receitas e as responsabilidades em cada esfera de governo. Em função disto, a questão da descentralização assume um papel crucial no processo de ajuste das finanças públicas, além dos efeitos esperados em termos de um aumento da eficácia na prestação de serviços sociais básicos.

Uma última questão a mencionar diz respeito ao sistema previdenciário que, dada a sua dimensão financeira, tem um importante peso na despesa pública. No caso do Chile, o tamanho dos gastos previdenciários decorre diretamente da reforma que foi feita, e estima-se que o custo da transição ao novo sistema ainda continue a representar uma pressão nas contas públicas a médio prazo.

Já os sistemas previdenciários na Argentina e no Brasil sofreram ao longo da década de oitenta enormes problemas de financiamento, que foram resolvidos basicamente através de mecanismos pontuais de ajuste nas receitas e despesas, com impactos significativos em termos do valor dos benefícios pagos. A evolução recente das receitas destes sistemas tem mostrado que existe atualmente uma maior rigidez para elevação das receitas específicas do sistema, o que é agravado pelo esgotamento das fontes de financiamento do setor público. A dimensão da previdência social nestes dois países - em termos do número de beneficiário que envolve e do volume de recursos que movimenta - coloca estes sistemas numa posição estratégica em qualquer projeto de reforma do sistema de políticas sociais e também no processo de ajuste do setor público.

GLOSSARIO DAS ABREVIATURAS UTILIZADASARGENTINA

FONAVI- Fondo Nacional de la Vivienda

INSSJ y P- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionistas.

BNH - Banco Nacional Hipotecário

BRASIL

INSS - Instituto Nacional de Seguro Social

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SESI - Serviço Social da Indústria

SESC - Serviço Social do Comércio

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

PIS - Programa de Integração Social

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

Finsocial - Fundo de Investimento Social

MTPS - Ministério do Trabalho e da Previdência Social

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social

FAS - Fundo de Amparo ao Trabalhador

CHILE

ISAPRES - Instituciones de Salud Previsional

FONASA - Fondo Nacional de Salud

AFPs- Administradoras de Fondos de Pensão

SNSS - Sistema Nacional de Serviços de Saúde

INF - Instituto de Normalização Previdenciária

SERMENA - Serviço Nacional de Empregados

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

CARCIOFI, R. (1990): "La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas". Documento de Trabajo nº 36, CEPAL, Buenos Aires.

CEPAL (1990): "Estudio Económico de América Latina y el Caribe", volume I.

DRAIBE, S.M., CASTRO, M.H.G. e AZEREDO, B. (1991): "O Sistema de Proteção Social no Brasil"; Projeto: "Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America" (Welfare Reforms in a Democratic Contest); NEPP/UNICAMP.

GROSH, M. E.: "Social Spending in Latin America - The Story of the 1980s", *World Bank Discussion Papers*.

LARRAIN, F. (1991): "Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience"; in LARRAIN, F. e SELOWSKY, M. (organizadores), *The Public Sector and the Latin American Crisis*; International Center for Economic Growth.

LARRAGAGA, J. O. (1992): "La Política Fiscal en Chile: 1985-1991"; trabalho apresentado na IV Conferencia Regional de Política Fiscal organizada pela CEPAL, janeiro de 1992, Santiago (versão preliminar).

LO VUOLO, R. (1991): "El Estado de Bienestar en la Argentina Contemporánea - Una visión global"; Projeto: "Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America" (Welfare Reforms in a Democratic Contest); Buenos Aires.

MARCEL, M. (1991): "El financiamiento del gasto social"; Colección Estudios Cieplan nº 31, Santiago.

MARCEL, M. e ARENAS, A. (1991): "Reformas a la Seguridad Social en Chile"; Serie Monografias nº 5, Banco Interamericano de Desarrollo.

McGREEVEY, W. (1990): "Social Security in Latin America Issues and Options for the World Bank"; *Internal Discussion Paper*, Latin America and the Caribbean Region, Human Resources Operations, Country Department II; The World Bank.

MESA-LAGO, C. (1990): "Economic and Financial Aspects of Social Security in Latin America and the Caribbean: Tendências, Problems and Alternatives for the Year 2000"; *Internal Discussion Paper*, Latin America and the Caribbean Region, Human Resources Division, Technical Department; The World Bank.

RACZYNSKI, D. (1991): "Estado de Bienestar y Políticas Sociales en Chile: Origen, Transformaciones y Perspectivas"; Projeto: "Social Policies for the Urban Poor in Southern Latin America" (Welfare Reforms in a Democratic Contest); CIEPLAN; Santiago.

SCHENONE, O. H. (1991): "Public Sector Behavior in Argentina"; in LARRAIN, F. e SELOWSKY, M.: The Public Sector and the Latin American Crisis; International Center for Economic Growth.

00115719153 0X3H9

TABELA 1

ARGENTINA:
EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO TOTAL E DO
GASTO PÚBLICO SOCIAL
1961/1988

	Gasto Público Social		Gasto Público Total (% do PIB)	PIB (Variação percentual)
	% do PIB	Variação percentual*		
1961	12,13	-	37,63	
1962	12,43	10,2	37,63	
1963	12,97	3,1	37,07	
1964	13,40	15,8	34,80	
1965	12,96	7,4	32,56	
1966	14,39	10,5	34,99	
1967	15,46	10,7	36,46	
1968	15,62	3,3	36,32	
1969	14,86	4,9	34,96	
1970	15,27	5,7	37,21	
1971	15,67	6,7	36,68	3,8
1972	13,94	-12,4	35,20	2,0
1973	16,56	31,6	38,53	3,8
1974	19,89	34,9	42,99	5,4
1975	18,48	-5,0	42,68	-0,6
1976	14,54	-27,1	40,77	0,0
1977	13,63	-1,2	38,72	6,4
1978	17,72	24,9	44,97	-3,3
1979	17,01	2,7	41,39	7,0
1980	20,67	28,1	49,24	1,4
1981	22,78	3,0	55,67	-6,5
1982	18,22	-29,6	53,33	-5,1
1983	20,35	14,1	55,26	3,1
1984	20,89	13,7	50,75	2,6
1985	20,33	-4,9	52,63	-4,3
1986	20,77	8,7	48,92	5,6
1987	21,09	3,8	50,30	2,1
1988	20,77	-4,2	51,95	-2,7

Fonte: Lo Vuolo, R. (1991), Tabelas 9, 11 e 12.

Nota: * Trata-se da variação anual do gasto em
australes de 1986.

TABELA 2

ARGENTINA:
EVOLUÇÃO DO PIB E DO GASTO PÚBLICO TOTAL E SOCIAL
(Taxas de Variação Anual Acumulativa)

PERIÓDOS	PIB	GASTO PÚBLICO TOTAL	GASTO PÚBLICO SOCIAL
1961/72	3,82	3,80	5,86
1972/82	0,78	5,30	3,80
1982/88	1,1	2,2	4,9
1961/88	2,1	4,0	4,8

FONTE: Lo Vuolo (jul/1991), gráfico 3.

TABELA 3

ARGENTINA:

COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
(1988)

GASTO SOCIAL	TOTAL			
	US\$ milhões	Comp. %	% do PIB	PER CAPITA US\$
TOTAL	15.343	100.0	20.77	489
Prev. Social	4.891	31.9	6.62	156
Saúde ¹	4.536	29.6	6.14	145
Educação	3.502	22.8	4.74	112
Habitacão	894	5.8	1.21	29
Ben. Familiares ²	855	5.6	1.16	27
Assist. Social	665	4.3	0.90	21

Fonte: Lo Vuolo (set/1991).

Notas: (1) Inclui as despesas das obras sociais, que correspondem a 60% do gasto público com saúde.

(2) Refere-se às chamadas "Asignaciones Familiares", que compreende o pagamento de benefícios, em função dos seguintes critérios: cônjuge, família numerosa, filho, escolaridade dos filhos, férias, ajuda escolar primária, e pré-natal.

TABELA 4
ARGENTINA
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO EM % DO TOTAL(*)
(1988)

AREAS	NAÇÃO	PROVINCIAS	TOTAL
Saúde Pública	29.5	70.5	100.0
Educação	35.0	65.0	100.0
Habitacão	5.8	94.2	100.0
Assist. Social	42.2	57.8	100.0
Sub-Total	30.5	69.5	100.0

Fonte: Lo Vuolo (1991).

(*) Refere-se apenas aos gastos financiados com receitas gerais. Não estão considerados nesta tabela os gastos com previdência social, com as atribuições familiares e a despesa das obras sociais.

TABELA 5
 ARGENTINA:
 GASTO PÚBLICO SOCIAL
 TAXAS DE CRESCIMENTO EM PERÍODOS SELECIONADOS

	(%)			
GASTO SOCIAL	1988/1961	1970/1961	1980/1970	1988/1979
TOTAL	4.8	7.9	6.4	2.4
Saúde	5.7	7.8	7.7	3.3
Saúde Pública	5.0	7.6	6.7	1.7
Obras Sociais	6.2	8.0	8.5	4.4
Educação	4.9	8.4	4.6	3.6
Assist. Social	7.0	8.9	7.6	2.9
Habitacão	8.2	8.9	14.9	7.7
Previdência Social	4.5	7.3	7.2	1.3
Ben. Familiares	1.2	8.3	2.2	-2.8

Fonte: Lo Vuolo (set/1991), Tabela 6.

TABELA 6

ARGENTINA:
COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
1960/1988
(%)

	Saúde			Educação	Habitação	Assistência Social	Previdência Social	Atrib. Familiares
	Saúde Pública	Obras Sociais	Total					
1961	10,71	12,74	23,45	22,25	2,47	2,74	34,74	14,61
1965	10,80	14,73	25,54	23,15	1,54	2,31	31,36	16,10
1970	10,45	12,83	23,28	23,13	2,69	2,69	33,04	15,18
1975	13,13	12,32	25,46	23,23	7,10	5,74	27,85	10,63
1980	10,72	15,54	26,27	19,46	5,77	3,00	35,43	10,06
1981	10,17	22,10	32,27	17,96	3,12	3,21	36,42	7,02
1982	10,21	23,32	33,53	17,92	4,28	2,67	36,67	4,92
1983	9,37	21,62	31,00	19,64	5,97	3,00	34,84	5,56
1984	9,13	19,77	28,90	24,19	5,07	4,79	31,12	5,94
1985	7,40	19,34	26,74	23,87	4,30	6,00	33,22	5,88
1986	11,77	17,29	29,06	22,23	4,90	4,68	33,19	5,93
1987	11,62	17,16	28,78	23,94	5,31	4,84	31,29	5,84
1988	11,27	18,30	29,57	22,82	5,83	4,33	31,88	5,57

Fonte: Lo Vuolo, R. (1991), Tabela 15.

TABELA 7
 ARGENTINA:
 GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO
 (Part. % no gasto total)

ANOS	NAÇÃO	PROVINCÍAS	SEGURO SOCIAL (*)
1970	21,1	17,9	61,0
1971	20,4	17,3	62,3
1972	21,4	18,9	59,7
1973	22,8	19,0	58,2
1974	25,1	19,7	56,2
1975	25,3	23,8	50,8
1976	23,5	21,1	55,5
1977	21,1	21,9	57,2
1978	20,1	23,0	56,7
1979	16,6	23,9	59,5
1980	15,0	23,9	61,1
1981	12,5	22,0	65,5
1982	12,4	22,7	64,9
1983	14,1	23,9	62,0
1984	13,5	29,6	56,8
1985	14,2	27,3	58,4
1986	13,3	30,3	56,4
1987	14,4	31,3	54,3
1988	13,5	30,8	55,7

FONTE: Lo Vuolo (1991).

(*) Inclui os gastos da previdência social, dos benefícios familiares e das obras sociais.

TABELA 8
 ARGENTINA:
 EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
 (% do PIB)

ANOS	CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	IMPOSTOS SOBRE SALÁRIOS*
1970	23.0	8.9
1971	21.4	9.2
1972	19.1	7.9
1973	20.8	9.5
1974	27.5	11.3
1975	19.4	9.5
1976	20.3	8.9
1977	24.0	8.1
1978	25.1	9.5
1979	23.8	9.2
1980	26.5	9.8
1981	27.7	10.0
1982	25.7	8.1
1983	25.9	8.6
1984	25.3	8.8
1985	28.0	9.8
1986	28.6	10.4
1987	28.0	10.8
1988	27.8	10.3

Fonte: Lo Vuolo (set/1991).

Nota: (1) Inclui as contribuições para o sistema de previdência social e para o FONAVI, e também as contribuições para as obras sociais e os benefícios familiares.

TABELA 9
ARGENTINA
COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
(% s/ total)

ANOS	NAÇÃO					PROVÍNCIAS
	SALÁRIOS (%)	COM. EXT.	RENDA/PATR.	TRANSAÇÕES	TOTAL	
1970	38,7	8,7	16,5	24,3	88,2	11,8
1971	43,0	8,9	14,0	23,8	89,7	10,3
1972	41,4	11,5	12,6	24,1	89,6	10,4
1973	45,6	10,6	13,5	21,2	90,9	9,1
1974	41,1	7,6	12,7	30,6	92,0	8,0
1975	49,0	8,8	7,2	29,9	94,9	5,1
1976	43,8	13,3	8,4	26,6	92,1	7,9
1977	33,8	7,5	13,3	33,3	87,9	12,1
1978	37,8	5,6	10,8	31,9	86,1	13,9
1979	38,7	5,9	9,2	30,7	84,5	16,0
1980	37,0	6,8	10,2	29,4	83,4	16,6
1981	36,1	6,5	9,4	34,6	86,6	13,4
1982	31,5	7,4	12,9	35,4	87,2	12,8
1983	33,2	11,6	10,8	34,7	90,3	9,7
1984	34,8	10,3	7,9	34,4	87,4	12,6
1985	35,0	12,1	8,6	31,8	87,5	12,1
1986	36,0	9,7	9,0	31,8	86,5	13,5
1987	38,6	7,8	11,1	30,0	87,5	12,5
1988	37,0	6,5	11,1	31,7	86,3	13,7

Fonte: Lo Vuolo, R. (set/1991).

(*) Inclui as contribuições para o sistema de previdência social e para o FONAVI, e também as contribuições para as obras sociais e os benefícios familiares.

TABELA 10
ARGENTINA: EVOLUÇÃO DAS ALIQUOTAS SOBRE SALÁRIOS
(%)

DATA	PREVIDENCIA			BENEFICIOS	OBRAS SOCIAIS			FONAVI	INSSJyP		TOTAL
	(1)	(2)	Sub-total	FAMILIARES (2)	(1)	(2)	Sub-Total	(2)	(1)	(2)	
03.70	5,0	15,0	20,0	10,0	1,7	2,0	3,7	-	-	-	33,7
10.70	5,0	15,0	20,0	12,0	1,7	2,0	3,7	-	-	-	35,7
04.72	5,0	15,0	20,0	12,0	1,7	2,0	3,7	-	1,0	-	36,7
11.72	5,0	15,0	20,0	12,0	1,7	2,0	3,7	2,5	1,0	-	39,2
04.74	5,0	15,0	20,0	12,0	1,7	2,5	4,2	2,5	1,0	-	39,7
04.75	6,0	15,0	21,0	12,0	1,7	2,5	4,2	2,5	1,0	-	40,7
08.75	8,0	15,0	23,0	12,0	1,7	2,5	4,2	2,5	1,0	-	42,7
11.75	8,0	15,0	23,0	12,0	2,7	4,5	7,2	2,5	1,0	-	45,7
12.75	9,0	15,0	24,0	12,0	2,7	4,5	7,2	2,5	1,0	-	46,7
03.76	11,0	15,0	26,0	12,0	2,7	4,5	7,2	2,5	1,0	-	48,7
05.77	11,0	15,0	26,0	12,0	2,7	4,5	7,2	5,0	1,0	-	51,2
08.80	11,0	15,0	26,0	12,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	-	51,5
10.80	11,0	-	11,0	12,0	3,0	4,5	7,5	0,0	1,0	-	31,5
04.84	11,0	-	11,0	12,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	-	36,5
09.84	11,0	7,5	18,5	12,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	-	44,0
11.85	11,0	10,5	21,5	9,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	-	44,0
01.87	11,0	12,5	23,5	9,0	3,0	4,5	7,5	5,0	1,0	-	46,0
07.88	10,0	11,0	21,0	9,0	3,0	4,5	7,5	5,0	3,0	2,0	47,5
02.99	10,0	11,0	21,0	9,0	3,0	6,0	9,0	5,0	3,0	2,0	49,0

Fonte: Lo Vuolo (set/1991), Tabela 8.

Notas: (1) Contribuição do trabalhador.

(2) Contribuição do empregador.

TABELA 11
BRASIL: COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
(1986)

GASTO SOCIAL	TOTAL		PER CAPITA	
	US\$ milhões	% s/total	% PIB	US\$
TOTAL	47 202	100,0	18,0	341
Seguridade Social ¹	20 053	42,5	7,7	145
Educação	10 823	22,9	4,1	78
Habitacão	7 876	16,7	3,0	57
Saúde	5 898	12,5	2,3	43
Outros ²	2 552	5,4	0,9	18

Fonte: Elaboracão própria com base em World Bank (1988).

Notas: (1) Inclui gastos com Previdência Social e Assistência Social.

(2) Inclui gastos com Água e Saneamento, Alimentacão e Nutricão, Transporte Urbano e Emprego.

TABELA 12
BRASIL: GASTO SOCIAL CONSOLIDADO POR NÍVEL DE GOVERNO
(1986)

GASTO SOCIAL	FEDERAL	ESTADOS E MUNICÍPIOS	TOTAL
TOTAL	50,4	49,6	100
Seguridade Social ¹	66,8	33,2	100
Educação	35,4	64,6	100
Habitacão	11,3	88,7	100
Saúde	70,6	29,4	100
Outros ²	59,0	41,0	100

Fonte: Elaboração própria com base em World Bank (1988).

Notas: (1) Inclui gastos com Previdência Social e Assistência Social.

(2) Inclui gastos com Água e Saneamento, Alimentação e Nutrição,
Transporte Urbano e Emprego.

TABELA 13
BRASIL: EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO COM SAÚDE E EDUCAÇÃO*

ANOS	SAÚDE			EDUCAÇÃO		
	1980=100	Var. %	% PIB	1980=100	Var. %	% PIB
1980	100,0	-	1,9	100,0	-	2,5
1981	103,7	3,7	2,1	97,5	-2,5	2,5
1982	110,7	6,7	2,1	105,1	7,8	2,6
1983	92,3	-16,6	1,9	92,5	-12,0	2,5
1984	97,7	5,9	2,0	82,9	-10,4	2,2
1985	114,5	17,1	2,1	113,2	36,6	2,7
1986	159,3	39,2	2,7	152,9	35,0	3,4
1987	162,5	2,0	2,9	157,4	2,9	3,6
1988	137,7	-15,2	2,6	157,2	-0,1	3,7
1989	163,5	18,7	2,9	155,6	-1,1	3,6

Fonte: IBGE. Departamento de Contas Nacionais.

(*) Corresponde ao gasto consolidado do governo federal, Estados e municípios.

TABELA 14
EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO COM SAÚDE E EDUCAÇÃO
POR NÍVEL DE GOVERNO

ANOS	SAÚDE (% s/total)			EDUCAÇÃO (% s/ total)		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
1980	66,24	21,94	11,81	26,23	56,07	17,70
1981	67,83	21,12	11,05	24,36	58,65	16,99
1982	69,89	21,84	8,27	27,07	60,53	12,40
1983	67,35	23,46	9,19	26,26	58,43	15,30
1984	71,58	20,64	7,77	25,63	59,92	14,45
1985	65,88	23,82	10,30	40,23	55,94	17,12
1986	69,81	20,94	9,24	25,74	57,31	16,95
1987	64,24	26,01	9,75	28,19	55,66	16,15
1988	53,13	33,71	13,16	34,63	49,34	16,03
1989	55,67	33,57	10,76	31,02	52,71	16,27

FONTE: IBGE. Departamento de Contas Nacionais.

TABELA 15
BRASIL: COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL FEDERAL
(1988)

Itens	US\$ milhões	% s/ total	% PIB
TOTAL	34 285	100,00	10,47
Prev.e Assist.	15 442	45,04	4,71
Saúde	7 587	22,13	2,32
Educação	6 651	19,40	2,04
Habitacão	2 287	6,67	0,70
Outros*	2 318	6,76	0,71

Fonte: IPEA

(*) Inclui Saneamento e Meio Ambiente, Alimentação e Nutrição e Trabalho.

TABELA 16
BRASIL: EVOLUÇÃO DO PIB E DO GASTO SOCIAL FEDERAL*

Anos	PIB		GASTO SOCIAL FEDERAL		% do PIB
	1980=100	Var. %	1980=100	Var. %	
1980	100,0	-	100,0	-	9,25
1981	95,6	-4,4	103,1	3,1	10,10
1982	96,2	0,6	108,6	5,3	10,09
1983	92,9	-3,4	92,1	-15,2	9,39
1984	97,8	5,3	80,0	-13,1	7,94
1985	105,5	7,9	93,5	16,9	8,44
1986	113,5	7,5	105,7	13,1	8,73
1987	117,6	3,6	113,2	7,0	9,63
1988	117,4	-0,1	117,2	3,5	10,47
1989	121,3	3,3	124,8	6,5	10,78

Fonte: IPEA.

(*) Corresponde à metade do gasto público social consolidado nos três

níveis de governo.

TABELA 17
BRASIL: EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL
(% do PIB)

ANOS	PREVIDENCIA E ASSISTENCIA	SAUDE	EDUCAÇÃO	HABITAÇÃO	OUTROS ‡
1980	5,04	1,76	0,89	1,14	0,42
1981	5,74	1,74	1,14	0,95	0,53
1982	5,81	1,72	1,11	0,95	0,50
1983	5,64	1,51	1,01	0,80	0,43
1984	4,69	1,53	0,95	0,46	0,31
1985	4,74	1,60	1,15	0,42	0,53
1986	4,83	1,57	1,45	0,34	0,54
1987	4,40	2,34	1,77	0,38	0,74
1988	4,71	2,32	2,04	0,70	0,70
1989	5,38	2,53	1,86	0,24	0,77

FONTE: IPEA

(‡) Inclui Saneamento e Meio Ambiente, Alimentação e Nutrição e Trabalho.

TABELA 18
BRASIL:
EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL FEDERAL
1980/1989

(Composição percentual)

	Previdência e Assistência	Saúde	Educação	Habitacão	Alimentacão	Outros‡
1980	54,72	18,92	9,40	12,41	0,64	3,92
1981	57,00	17,09	11,17	9,41	0,64	4,68
1982	57,83	16,94	10,86	9,41	0,77	4,20
1983	60,17	15,99	10,67	8,56	1,01	3,59
1984	59,16	19,25	11,88	5,80	1,25	2,66
1985	56,30	18,93	13,60	4,94	1,97	4,27
1986	55,37	17,95	16,60	3,85	2,58	3,66
1987	45,77	24,28	18,36	3,79	2,58	5,07
1988	45,04	22,13	19,40	6,67	2,29	4,47
1989	49,87	23,48	17,27	2,18	1,94	5,25

Fonte: Conta Social Consolidada, IPEA/IPLAN.

Nota: ‡ Inclui saneamento e trabalho.

TABELA 19
BRASIL: EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA

Discriminação	Em percentagens do PIB									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
TOTAL	24,67	24,65	25,27	25,06	21,82	22,53	24,88	22,87	21,89	21,95
1. UNIAO	18,42	18,58	19,19	19,19	16,07	16,39	17,54	16,40	15,69	14,80
1.1. Princ. Trib. Orçam. Fiscal ¹	8,10	7,87	7,34	9,01	8,61	8,87	8,89	8,35	8,73	7,07
1.2. Contr. Segur. Social ²	6,17	6,42	7,63	7,02	6,04	5,96	6,71	6,02	5,32	6,08
- s/ salários ³	5,15	5,36	6,25	5,48	4,70	4,56	4,96	4,56	4,12	4,28
- s/ faturamento	1,02	1,06	1,38	1,54	1,34	1,40	1,75	1,46	1,40	1,61
. Finsocial	-	-	0,37	0,57	0,52	0,58	0,68	0,65	0,72	1,01
. PIS-Pasep	1,02	1,06	1,01	0,97	0,82	0,82	1,07	0,81	0,68	0,60
- s/ lucro	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,19
1.3. FGTS	1,32	1,38	1,42	1,27	0,99	1,00	1,47	1,06	0,80	1,31
1.4. Demais Tributos	2,83	2,92	2,78	1,89	0,43	0,56	0,47	0,97	0,64	0,34
2. ESTADOS ⁴	5,34	5,26	5,41	5,17	5,17	5,60	6,72	5,89	5,60	6,55
3. MUNICIPIOS	0,91	0,81	0,67	0,70	0,58	0,54	0,62	0,58	0,60	0,60

Fonte: Afonso e Villela (1991).

Notas: (1) Inclui: Imposto de Renda, Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto sobre Operações Financeiras, e outros tributos.

(2) Composição válida a partir de 1989.

(3) Paga por empregados e empregadores.

(4) A principal fonte de receitas é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM).

TABELA 20

BRASIL:
COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
(%)

Anos	Impostos Diretos		Impostos Indiretos
	Total	Sobre Salário	
1970	35,8	19,7	64,2
1971	38,2	20,8	61,8
1972	40,2	21,6	59,6
1973	41,1	22,9	58,9
1974	41,2	22,7	58,4
1975	38,1	25,5	55,1
1976	46,2	26,8	53,8
1977	47,7	27,4	52,3
1978	47,9	28,3	52,1
1979	50,6	29,2	49,8
1980	45,5	26,2	54,5
1981	47,3	27,3	52,2
1982	50,2	31,5	49,8
1983	49,0	30,5	51,0
1984	52,1	26,1	47,9
1985	53,3	24,7	47,0
1986	49,8	25,8	50,2
1987	49,3	22,9	50,7
1988	50,2	22,5	49,8
1989	51,1	25,5	49,3

Fonte: Afonso, J.R.R. e Villela, R. (1991).

TABELA 21

BRASIL:
EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
(% do PIB)

ANOS	CARGA TRIBUTÁRIA TOTAL	CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS		
		TOTAL	SOBRE SALÁRIOS ¹	OUTRAS ²
1970	26.0	5.7	5.1	0.6
1971	25.3	6.0	5.3	0.7
1972	26.0	6.5	5.6	0.9
1973	25.1	6.6	5.7	0.9
1974	25.1	6.7	5.7	1.0
1975	25.2	7.5	6.4	1.1
1976	25.1	7.8	6.7	1.1
1977	25.6	8.2	7.0	1.2
1978	25.7	8.5	7.3	1.2
1979	24.7	8.3	7.2	1.1
1980	24.7	7.5	6.5	1.0
1981	24.7	7.8	6.7	1.1
1982	25.3	9.1	7.7	1.4
1983	25.1	8.3	6.8	1.5
1984	21.9	7.0	5.7	1.3
1985	22.5	7.0	5.6	1.4
1986	24.9	8.2	6.4	1.8
1987	22.9	7.1	5.6	1.5
1988	21.9	6.3	4.9	1.4

Fonte: Afonso, J.R.R. e Villela, R. (1981).

Notas: (1) Inclui as contribuições para a previdência social e para o FGTS.

(2) Inclui as contribuições para o PIS-PASEP e o Finsocial, ambas incidentes sobre o faturamento das empresas.

TABELA 22
BRASIL:
ESTRUTURA DOS ENCARGOS DOS EMPREGADORES
SOBRE FOLHA DE SALARIOS

Contribuições	Alíquotas (%)
- Contr. Previdenciária ¹	20,0
- Seguro de Acidente de Trabalho ²	2,0
- FGTS	8,0
- Salário Educação	2,5
- Ent. privadas de Serviço Social e Formação profissional ³	2,5
- INCRA	0,2
TOTAL	35,2

Fonte: Ministério da Previdência e Assistência Social.

Notas: (1) A alíquota de contribuição das instituições financeiras é de 22,5 por cento.

(2) A contribuição para acidentes de trabalho é de 1%, 2%, ou 3%, conforme o risco da atividade. Arbitrou-se, para efeitos de simplificação, uma alíquota média de 2%.

(3) Referem-se às contribuições para o SENAI/SENAC, Sesi/SESC, desenvolvimento do ensino aeroviário/marítimo. As empresas vinculadas ao setor comercial e industrial têm uma contribuição adicional para o SEBRAE que atingirá 0,3% a partir de 1993.

TABELA 23
CHILE: COMPOSIÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL
(1989)

Itens	TOTAL			PER CAPITA US\$
	US\$ milhões	% s/ total	% PIB	
TOTAL	3.541,9	100.0	18.0	277,8
Seqr. Social ¹	2.144,3	60.6	10.9	168,2
Educação	656,7	18.5	3.3	51,5
Saúde	379,0	10.7	1.9	29,7
Habitacão	318,8	9.0	1.6	25,1
Outros ²	42,5	1.2	0,2	3,3

Fonte: Estimativa própria com base em Raczyński (1991), para os dados referentes ao gasto e a população e FMI (1989) para o PIB.

Notas: (1) Inclui, além dos gastos com previdência social, os benefícios familiares, o auxílio-doença e os benefícios por acidente de trabalho e por desemprego.

(2) Inclui componentes da chamada "rede social" como, por exemplo, programas de emprego de emergência.

TABELA 24

CHILE:
EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA E DO
GASTO SOCIAL

	PIB Per Capita		Gasto Público Social Per Capita		Gasto Público Social % PIB	
	1970 = 100	%	1970 = 100	%	% PIB	%
1970	100.	-	100	-	24	-
1971	106	6.0	...	-	...	-
1972	104	-1.9	...	-	...	-
1973	98	-5.8	...	-	...	-
1974	102	4.1	76	-	19	-
1975	87	-14.7	63	-17.1	18	-5.3
1976	89	2.3	62	-1.6	18	0.0
1977	96	7.9	71	14.5	19	5.6
1978	103	7.3	79	11.3	20	5.3
1979	109	5.8	88	10.4	20	0.0
1980	116	6.4	90	2.3	20	0.0
1981	121	4.3	97	7.8	20	0.0
1982	102	-15.7	104	7.2	26	30.0
1983	99	-2.9	94	-9.6	24	-7.7
1984	104	5.1	94	0.0	23	-4.2
1985	105	1.0	90	-4.3	22	-4.3
1986	109	3.8	86	-4.4	20	-9.1
1987	113	3.7	84	-2.3	19	-5.0
1988	119	5.3	97	3.6	18	-5.3
1989	129	8.4	92	5.7	18	0.0

Fonte: Raczynski (1991).

TABELA 25
CHILE: EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL PER CAPITA
(1970=100)

ANOS	TOTAL	EDUCAÇÃO	SAÚDE	SEGURIDADE		OUTROS ²
				SOCIAL ¹	HABITAÇÃO	
1970	100	100	100	100	100	100
1974	76	80	87	60	130	127
1975	63	63	67	61	74	39
1976	62	68	63	60	55	102
1977	71	79	68	69	61	201
1978	79	83	75	82	57	172
1979	88	91	74	92	72	209
1980	90	89	82	95	71	211
1981	97	92	75	111	70	175
1982	104	93	78	128	49	135
1983	94	79	62	118	41	206
1984	94	76	66	118	48	180
1985	90	76	64	108	66	173
1986	86	71	62	104	61	181
1987*	84	63	62	102	67	176
1988*	87	65	69	103	75	183
1989*	92	74	87	110	51	203

Fonte: Elaboração própria com base em Raczyński (1991).
(*) Dados estimados.

Notas: (1) Inclui, além da previdência social, benefícios familiares, auxílio doença e benefícios por acidente de trabalho e por desemprego.

(2) Inclui componentes da chamada "rede social" como, por exemplo, programas de emprego de emergência.

TABELA 26

CHILE:
COMPOSIÇÃO PERCENTUAL DO GASTO

	Educação	Saúde	Seguridade Social ¹	Habitacão	Outros ²
1970	24,64	13,47	51,00	10,34	0,57
1974	25,94	15,39	40,03	17,70	0,95
1975	24,56	14,26	48,74	12,09	0,35
1976	26,90	13,65	49,37	9,15	0,93
1977	27,38	12,87	49,21	8,94	1,61
1978	25,81	12,75	52,73	7,49	1,23
1979	25,55	11,36	53,29	8,46	1,35
1980	24,25	12,32	53,93	8,17	1,33
1981	23,28	10,33	57,90	7,47	1,02
1982	21,95	10,12	62,30	4,89	0,74
1983	20,75	8,99	64,49	4,52	1,25
1984	20,02	9,48	64,14	5,27	1,09
1985	20,69	9,52	61,15	7,54	1,09
1986	20,27	9,69	61,49	7,35	1,19
1987 ³	18,49	9,90	62,11	8,31	1,19
1988 ³	18,56	10,70	60,54	9,00	1,20
1989 ³	19,78	12,74	60,52	5,72	1,24
Média 74/79	26,02	13,38	48,90	10,64	1,07
Média 80/89	20,80	10,38	60,86	6,82	1,13

Fonte: Raczynski (1991), Tabela 30.

Notas: (1) Inclui, além da previdência social, os benefícios familiares, o auxílio doença e os benefícios por acidente de trabalho e desemprego.

(2) Inclui componentes da chamada "rede social" como, por exemplo, programas de emprego de emergência.

(3) Dados estimados.

TABELA 27
CHILE: EVOLUÇÃO DA CARGA TRIBUTARIA
(% do PIB)

ANOS	TOTAL	IMPOSTOS DIRETOS	IMPOSTOS INDIRETOS	SEGURIDADE SOCIAL
1970	25,5	7,7	10,8	7,0
1971	26,4	6,2	11,7	8,5
1972	23,6	4,3	11,1	8,2
1973	20,4	5,7	10,1	4,6
1974	23,5	7,4	13,0	3,1
1975	27,6	9,6	14,6	3,4
1976	27,0	9,6	14,0	3,4
1977	26,5	8,0	14,9	3,6
1978	25,5	8,1	13,7	3,7
1979	25,7	7,1	13,3	5,3
1980	26,4	7,3	13,5	5,6
1981	25,2	5,8	14,7	4,7
1982	22,8	5,7	13,8	3,3
1983	22,4	5,0	14,6	2,8
1984	23,8	4,7	16,3	2,8
1985	23,1	3,7	17,0	2,4
1986	23,0	3,9	16,9	2,2
1987	23,0	4,4	16,6	2,0
1988	21,5	6,9	12,9	1,7

FONTE: CEPAL (1990), Tabela 12 e Larraín (1990), Tabela 4.8.

TABELA 28
CHILE: COMPOSIÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA
(% sobre total)

ANOS	TOTAL	IMPOSTOS DIRETOS	IMPOSTOS INDIRETOS	SEGURIDADE SOCIAL
1970	100.0	30.2	42.4	27.4
1971	100.0	23.5	44.3	32.2
1972	100.0	18.2	47.0	34.8
1973	100.0	27.9	49.5	22.6
1974	100.0	31.5	55.3	13.2
1975	100.0	34.8	52.9	12.3
1976	100.0	35.6	51.8	12.6
1977	100.0	30.2	56.2	13.6
1978	100.0	31.8	53.7	14.5
1979	100.0	27.6	51.8	20.6
1980	100.0	27.7	51.1	21.2
1981	100.0	23.0	58.3	18.7
1982	100.0	25.0	60.5	14.5
1983	100.0	22.3	65.2	12.5
1984	100.0	19.7	68.5	11.8
1985	100.0	16.0	73.6	10.4
1986	100.0	17.0	73.5	9.5
1987	100.0	19.1	72.2	8.7
1988	100.0	32.1	60.0	7.9

Fonte: CEPAL (1990), Tabela 12 e Larrain (1990), Tabela 4.8.

TABELA 29
CHILE: EVOLUÇÃO DAS ALIQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA
(1973/1980)

(%)

ANOS	SERVIÇO DE SEGURO SOCIAL		CAIXA DE EMPREGADOS PARTICULARES		CAIXA DE EMPREGADOS PÚBLICOS	
	Trab.	Empreg.	Trab.	Empreg.	Trab.	Empreg.
1973	9,5	40,4	14,6	44,4	18,8	7,0
1974	7,5	49,4	12,6	52,1	18,8	35,2
1975	7,3	44,1	12,3	46,9	18,5	32,0
1976	7,4	44,0	12,3	46,7	18,5	32,0
1977	7,3	41,0	12,3	43,7	18,5	29,0
1978	7,3	32,5	12,3	33,9	18,5	19,5
1979	7,3	29,0	12,3	31,7	18,5	17,0
1980	7,3	27,0	12,3	29,7	18,5	15,0

Fonte: Raczynski (1991), Tabela 31.

TABELA 30
CHILE: EVOLUÇÃO DO DÉFICIT PREVIDENCIÁRIO
(1980/1990)

(% do PIB)			
Anos	Contribuições	Prestações	Déficit
1980	5.5	7.0	-1.5
1981	4.2	8.0	-3.8
1982	2.6	10.3	-7.7
1983	2.4	9.4	-7.0
1984	2.2	9.7	-7.5
1985	2.1	9.0	-6.9
1986	2.2	8.8	-6.6
1987	2.0	8.0	-6.0
1988	1.6	7.0	-5.4
1989	1.4	6.4	-5.0
1990	2.0	6.9	-4.9

Fonte: Raczynski (1991), Tabela 33.

TABELA 31
CHILE: EVOLUÇÃO DAS ALIQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA
(1981/1984)

ITENS	1981 ¹	1982	1983	1984
- Sistema de Capitalização (AFPI) ²	20.35	19.45	21.65	22.35
. Trabalhador	16.50	16.60	18.80	19.50
. Empregador	3.85	2.85	2.85	2.85
- Sistema de Repartição	29.45	28.45	29.95	30.45
. Trabalhador	25.60	25.60	27.10	27.60
. Empregador	3.85	2.85	2.85	2.85

Fonte: Raczynski (1991), Tabela 31.

Notas: (1) A partir de março.

(2) Em 1991, o sistema de capitalização tinha as seguintes alíquotas de contribuição: trabalhadores, 20 a 21% e empregadores, 3%.

TABELA 32
CHILE: RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES E GASTO COM SAÚDE
SISTEMA PÚBLICO E ISAPRES

(Em % do Total)

ANOS	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES		GASTO		
	Sist. Público	ISAPRES	Sist. Público		ISAPRES
			SSS	Livre Eleição	
1981	99,0	1,0	73,6	26,1	0,3
1982	88,5	11,5	72,0	24,7	3,3
1983	81,2	18,8	68,2	24,8	7,0
1984	75,2	24,8	62,8	21,4	15,8
1985	67,6	32,4	60,8	20,5	18,7
1986	59,8	40,2	55,0	17,9	27,2
1987	52,7	47,3	52,7	12,2	35,1
1988	48,0	52,0	50,2	12,1	37,8

Fonte: Razcynski (1991), Tabela 35.

QUADRO 1
ARGENTINA: SINOPSE DA POLITICA SOCIAL

POLITICAS	ASPECTOS INSTITUCIONAIS	FORMA DE FINANCIAMENTO ¹	GASTO COMO % DO PIB
1. PREVIDENCIA SOCIAL	Três Caixas Previdenciárias: · Trab. Ind., Com., Ativ.Civis · Trab. dependentes Estado · Trab. Autônomos	- Impostos s/ salários (empregado e empregador) - Impostos s/ combustíveis, telefone, e gás ² - IVA (11% da arr.) - Imposto s/ lucro (20% da arr.) - Receitas Gerais da Nação	6,6%
2. SAUDE			
2.1. SAUDE PUBLICA	· Sistema Dependente das adm. públicas da Nação, Províncias e Municípios ³	- Receitas Gerais da Nação e das Províncias	2,4%
2.2. OBRAS SOCIAIS	· Administradas pelos Sindicatos ⁴	- Impostos s/ salários (empregado e empregador)	3,7%
3. BENEFICIOS FAMILIARES ⁵	· Adm. por duas Caixas principais (trab. Comércio e Indústria) · entidades privadas, adm. patrões e empregados ⁶ .	- Impostos s/ salários (empregador)	1,2%
4. HABITACAO	· Fundo Nacional de Habitação (FONAVI) · Banco Nacional Hipotecário (BNH)	- Impostos s/ salários - FONAVI (empregador) - receitas gerais da Nação e das Províncias	1,2%
5. EDUCACAO	· Nação, Províncias e Municípios ⁴	- Receitas Gerais da Nação e das Províncias	4,7%
6. ASSISTENCIA SOCIAL	· Nação, Províncias e Municípios	- Receitas Gerais da Nação e das Províncias	0,9%

FONTE: Elaboração própria com base em Lo Vuolo (set/1991).

NOTAS: (1) As alíquotas de contribuição s/ salários estão discriminadas no Quadro 2.

(2) A partir de 1988.

(3) As Províncias respondem por mais de 65% das instituições, mais de 60% dos leitos disponíveis e 53% dos servidores.

(4) Compreende mais de 300 instituições, sendo que em 1985 apenas 12 obras concentravam 40% do total de beneficiários. Esta obras são regidas por lei especial da Nação e estiveram sob intervenção estatal a maior parte do tempo.

(5) "Programa de Asignaciones Familiares" (PAF), que paga os seguintes benefícios: por conjuge, por filhos, por família numerosa, por filhos, complementar de férias, ajuda escolar primária e pré-natal.

(6) Estiveram sob intervenção estatal a maior parte do tempo.

(7) As Províncias respondem por 60% do total das matrículas.

QUADRO 2
BRASIL: ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA POLITICA SOCIAL

POLITICAS	ASPECTOS INSTITUCIONAIS	FORMA DE FINANCIAMENTO*
1. PREVIDENCIA SOCIAL	- Governo Federal (MPAS/INSS)	- Contribuições sociais: . s/ salários (empregado e empregador) . s/ faturamento (Finsocial) . s/ lucro . recursos de concursos de prognósticos - Receitas gerais da União
2. SAUDE	- Governo Federal, Estados e Municípios	- Contribuições sociais (idem Previdência) - Receitas gerais da União - Recursos dos orçamentos do Estado, DF, e Municípios
3. ASSISTENCIA SOCIAL	- Governo Federal, Estados e Municípios	- Contribuições Sociais (idem Previdência Social) - Receitas gerais da União - Recursos dos orçamentos do Estado, DF e Municípios
4. SEGURO DESEMPREGO	- Governo Federal (MTb)	- Fundo de Amparo ao Trabalhador: . Contr. s/ faturamento (PIS-PASEP) . retorno das aplicações
5. EDUCACAO	- Governo Federal, Estados e Municípios	- Vinculação mínima de receitas de Impostos: União (18%); Estados, Distrito Federal e Municípios (25%) - Contr. s/ salários - empregador (Salário-Educação)
6. HABITACAO	- Governo Federal, Estados e Municípios	- Contr. s/ salário - empregador (FGTS) - Recursos dos orçamentos da União, Estados e municípios.

Fonte: Elaboração própria com base na legislação atual.

(*) Os recursos que financiam as áreas de Previdência Social, Saúde, Assistência Social e o Programa de Seguro-Desemprego integram o Orçamento da Seguridade Social (com exceção das receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios).

QUADRO 3

CHILE: ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA PREVIDENCIA SOCIAL E DA SAUDE

AREAS	ASPECTOS INSTITUCIONAIS	FORMA DE FINANCIAMENTO
1. PREVIDENCIA SOCIAL		
1.1. SISTEMA PUBLICO	. Instituto de Normalização Previdenciária (INP) (reúne as antigas caixas previdenciárias)	- Contribuições s/ salários (empregado e empregador) - recursos fiscais - sistema de repartição
1.2. SISTEMA PRIVADO	. Administradoras de Fundos de Pensões - AFP's (14, no total) . Papel do Estado: regulamentação e fiscalização.	- Contribuições s/ salários (empregado e empregador) - sistema de capitalização
2. SAUDE		
2.1. SISTEMA PUBLICO	. Sistema Nacional de Serviços de Saúde (SNSS) ¹ . inclui atendimento gratuito e sistema de livre eleição mediante co-pagamento pelo usuário.	- Contribuição s/ salários (empregado e empregador) - Recursos fiscais - Fundo Nacional de Saúde - FONASA (centraliza os recursos) - Receitas de operação (pagamento dos usuários no sistema de livre eleição)
2.2. SISTEMA PRIVADO	. Instituto de Saúde Previdenciária (ISAPRE) ²	- Contribuição s/ salário (empregado)

Fonte: Elaboração própria com base em Raczynski (1991).

Notas: (1) O SNSS é composto por 26 serviços de saúde autônomos; parte de suas funções é delegada aos municípios e ao setor privado.

(2) Em 1988 atendia a cerca de 11% da população.

1 2

1 2

1 2

1 2