

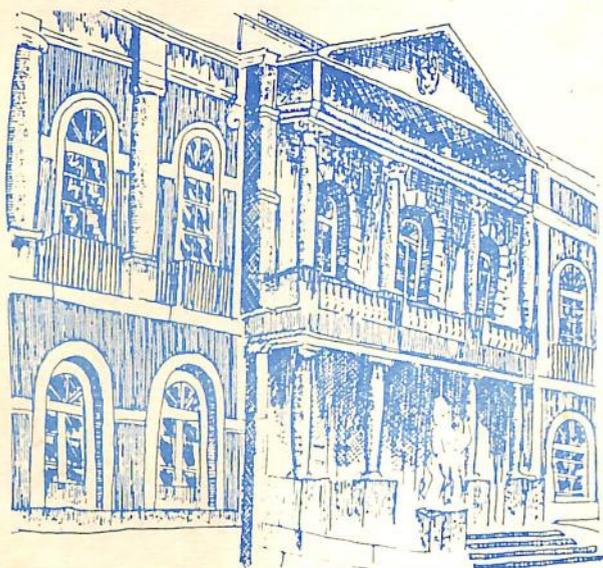
S
UFRJ/IEI
TD196



032649-6

UNIV

ECONOMIA INDUSTRIAL



TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 196

O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM
1989: NOVOS CAMINHOS, VELHOS PROBLEMAS

Aloisio Teixeira
Beatriz Azeredo
Maurício Matsutani
Paulo Faveret
Pedro Jorge de Oliveira

Abril/1989

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA INDUSTRIAL



O FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL EM 1989:
NOVOS CAMINHOS, VELHOS PROBLEMAS

Aloisio Teixeira
Beatriz Azeredo
Mauricio Matsutani
Paulo Faveret
Pedro Jorge de Oliveira

Abril/1989



43 - 016478

FEA-UFRJ
BIBLIOTECA

Data: 11/09/89

N.º Registro

032649-6

MS87034

S
UFRJ/IEI

TD 196 FICHA CATALOGRÁFICA

Teixeira, Aloisio

O financiamento da seguridade social em 1989:
novos caminhos, velhos problemas / Teixeira,
Aloísio.-Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989.

63p. 21cm. (Texto para Discussão . IEI/UFRJ;
n. 196)

1. Seguro Social - Finanças - Brasil, 1989;
2. Brasil - Política Social. 3. Benefícios Previdenciários - Brasil.

"Se quisermos que tudo fique como está,
é preciso que tudo mude."

(Giuseppe Tomasi Di Lampedusa,

O Leopardo)

SUMÁRIO

I	-	A GESTÃO FINANCEIRA DO SINPAS EM 1988	01
II	-	CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO	14
III	-	PERSPECTIVAS PARA 1989	32
IV	-	ANEXOS	50

I - A GESTÃO FINANCEIRA DO SINPAS EM 1988

A avaliação do desempenho financeira do SINPAS em 1988 só poderá ser feita, de forma rigorosa, quando estiverem disponíveis os dados de balanço relativos a esse ano. Só aí, diante dos registros contábeis corretos, detalhados e definitivos, se poderá proceder a um estudo conclusivo sobre o ocorrido durante o ano e a uma comparação com o que se observa em anos anteriores. A série disponível até 1987^(*) evidencia a excessiva vulnerabilidade das receitas do sistema frente ao movimento cíclico da economia. Em 1980 e 1981, observam-se déficits de 7,4% e 8,7% da receita, respectivamente, em função da conjuntura de crise. As inúmeras medidas adotadas para elevar a receita em 1982 produziram um superávit de 2,5% neste ano, mas não compensaram os efeitos do agravamento da crise econômica nos dois anos seguintes. O resultado foi a ocorrência de déficits, em 1983 e 1984, da ordem de 17,5% e 0,3% da receita, respectivamente. Em 1985 e 1986, o sistema apresentou superávits, basicamente em função do impacto da recuperação econômica sobre os níveis de arrecadação das contribuições compulsórias. A inversão na situação da economia em 1987 produziu reflexos imediatos sobre as receitas do SINPAS, que cresceram apenas 1% nesse ano. A contração na despesa (da ordem de 1%), no entanto - principalmente a relacionada aos benefícios que caíram 25% em termos reais - possibilitou a permanência de superávit ainda este ano.

Dada esta sensibilidade em relação ao nível de atividades econômicas, a análise do desempenho financeiro do SINPAS em 1988 deve ser precedida de um breve comentário sobre o que se passou na economia brasileira nesse ano. Antes de mais nada, cabe observar que 1988 foi caracterizado por forte instabilidade, com marcadas discrepâncias entre as tendências apontadas pelos indicadores reais. O nível de produção vinha,

(*) As estatísticas com os dados de balanço do SINPAS, referentes às receitas e despesas até 1987, encontram-se nas Tabelas A.1, A.2., A.3., A.4. e A.5., em anexo.

desde meados de 1987 até o início do terceiro trimestre de 1988, flutuando em torno a um nível médio. A partir daí, e mais fortemente desde o início do último trimestre do ano, estabeleceu-se um movimento de queda dos indicadores de produção, sinalizando uma tendência recessiva na economia.

Em relação aos dados de emprego, as estatísticas sobre o mercado formal de trabalho indicam um crescimento de 2,0% em 1988, quando comparado com 1987. Este crescimento, no entanto, concentrou-se na construção civil, principalmente, e, em menor escala, nos setores de serviços, comércio, serviços industriais de utilidade pública e administração pública. A indústria de transformação, porém, tanto pelos dados do Ministério do Trabalho quanto da FIESP, apresentou crescimento acumulado negativo no período.

No que se refere ao salário real, os indicadores mostram uma evolução positiva do rendimento médio, medido pelo IBGE, de maio; no bimestre seguinte, há uma estabilização, em nível inferior ao patamar alcançado no mês de maio; o primeiro mês do último bimestre assinala nova queda, seguida de retorno ao patamar anterior. Apesar, portanto, de não haver uma tendência definida, informações qualitativas provenientes de diversas fontes dão conta de que nos últimos meses do ano surgiram sintomas de perda salarial. Tais sintomas decorrem não apenas do caráter da política salarial decorrente do Plano Bresser - com o que não se explicaria a estabilidade, e até alguma recuperação havida anteriormente - mas do estreitamento da via das negociações entre patrões e empregados, que já não permite a recomposição das perdas resultantes da aceleração do processo inflacionário. As Tabelas 1 e 2 mostram estas tendências.

Quanto à evolução do Produto Interno Bruto, dados preliminares desenham um quadro de estagnação para o ano de 1988, já que a taxa de crescimento foi de apenas 0,04% (Tabelas 3 e 4). Desagregado pelos grandes setores, as estimativas registram uma queda do PIB industrial de 2,23% e crescimento de 1,69% e 0,06% para os serviços e a agricultura, respectivamente. A combinação destes elementos - aceleração inflacionária, com sua consequência inevitável, o efeito Tanzi, num quadro mar-

TABELA 1
EVOLUÇÃO DO EMPREGO E RENDIMENTOS
1988 (*)

MÊS	RENDIMENTO MÉDIO IBGE (1)	ÍNDICE DE DESEMPREGO IBGE (2)	ÍNDICE NÍVEL EMPREGO FORMAL DA FIESP (3)	ÍNDICE SAL. REAL MÉDIO-FIESP (4)
JAN	86.84	119.12	97.21	94.67
FEV	93.29	128.11	96.41	97.30
MAR	97.34	131.10	96.50	91.73
ABR	103.54	120.35	96.50	103.97
MAI	107.23	101.76	96.58	107.13
JUN	104.09	88.04	97.76	96.68
JUL	105.28	85.91	98.95	101.34
AGO	104.65	98.58	100.00	100.90
SET	101.16	95.29	99.81	95.20
OUT	105.34	92.17	99.34	99.56
NOV	-	91.46	98.96	95.87
MÉDIA/88	100.88	104.72	98.00	98.58

- OBS: (1) Índice do rendimento médio das pessoas ocupadas com carteira assinada - MÉDIA PONDERADA BRASIL (REGIÕES METROPOLITANAS PESQUISADAS).
- (2) Taxa de desemprego aberto (semana) - pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas - média das regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE.
- (3) Índice de emprego nas indústrias/FIESP.
- (4) Evolução do salário médio real nas indústrias FIESP.
- (*) Esta série foi construída dividindo-se os índices dos meses de 1988 pelos seus correspondentes de 1987.

TABELA 2
INDICADORES DE EMPREGO
(1986 - 1988)

MÊS	TAXA DE DESEMPREGO IBGE (1)	ÍNDICE NÍVEL DE EMPREGO DE MIN. TRAB.(2)	ÍNDICE NÍVEL DE EMPR.FORMAL DA FIESP (3)
MAR/86	4.39	100.00	112.49
ABR	4.17	100.24	112.93
MAI	4.08	100.72	113.48
JUN	3.76	101.43	114.70
JUL	3.60	101.97	115.91
AGO	3.50	102.65	116.91
SET	3.23	103.26	118.12
OUT	2.98	103.84	118.67
NOV	2.64	104.32	119.01
DEZ	2.16	103.51	118.45
JAN/87	3.19	103.75	119.01
FEV	3.38	104.21	120.11
MAR	3.28	104.23	120.00
ABR	3.39	104.27	119.89
MAI	3.97	104.42	119.56
JUN	4.43	104.10	118.12
JUL	4.47	103.73	116.69
AGO	4.22	103.92	115.58
SET	4.03	104.45	115.47
OUT	3.96	104.91	115.80
NOV	3.63	105.26	116.13
DEZ	2.86	104.31	115.69
JAN/88	3.80	104.55	115.69
FEV	4.33	104.78	115.80
MAR	4.30	105.27	115.80
ABR	4.08	105.78	115.69
MAI	4.04	106.40	115.47
JUN	3.90	106.86	115.47
JUL	3.84	107.25	115.47
AGO	4.16	107.51	115.58
SET	3.84	107.43	115.25
OUT	3.65	-	115.03
NOV	3.32	-	114.92

(1) Taxa de desemprego aberto (semana) - Pessoas desocupadas em relação às pessoas economicamente ativas - média das regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE.

(2) Nível de Emprego Mensal Brasil.

(3) Esta série de índice de emprego formal da FIESP foi construída adotando-se a base 100 para dez/1984.

TABELA 3
EVOLUÇÃO DO PIB POR SETORES
1978 / 1987

(Ncz\$ de 1986)

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1978	285517040	986874672	1408994034	2681385745
1979	294824329	1087574812	1524840208	2907239349
1980	317145004	1204194510	1646163268	3167502782
1981	287573803	1122079473	1718841126	3128494402
1982	247270788	1138835100	1785146188	3171252076
1983	306419450	1053887861	1783351841	3143659152
1984	339285254	1157926326	1844465556	3341677136
1985	358440703	1259331455	2020395097	3638167255
1986	381828326	1306883834	1981297916	3670010076
1987	435322474	1309628290	2035783609	3776807369
1988	435583668	1280423579	2070188352	3778318092

FONTE: IBGE - Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais
OBS.: 1987 e 1988 - Dados preliminares.

TABELA 4
TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB POR SETORES
1978 / 1987

(Em %)

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1978	-	-	-	-
1979	3.26	10.20	8.22	8.42
1980	7.57	10.72	7.96	8.95
1981	-9.32	-6.82	4.41	-1.23
1982	-14.01	1.49	3.86	1.37
1983	23.92	-7.46	-0.10	-0.87
1984	10.73	9.87	3.43	6.30
1985	5.65	8.76	9.54	8.87
1986	6.52	3.78	-1.94	0.88
1987	14.01	0.21	2.75	2.91
1988	0.06	-2.23	1.69	0.04

cado pela estagnação do produto e por estabilidade e queda dos níveis de emprego e salário - explica o desempenho negativo de todas as receitas federais em 1988.

A Tabela 5 comprova esta afirmativa, mostrando as taxas de crescimento em 1988 de dois dos principais impostos federais - o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) - ambos tão sensíveis às oscilações do nível de atividades ao longo do ciclo econômico quanto as contribuições previdenciárias. Seu desempenho aponta contrações reais bem significativas: -11,8% para o IRPJ e - 27,0% para o IPI.

TABELA 5
ARRECADAÇÃO LÍQUIDA IRPJ e IPI
87/88 (JAN. A OUT.)

(em NCz\$ mil de dez/1988)

ANO	IRPJ	IPI
1987	2.464.211,0	4.346.993,6
1988	2.186.329,1	3.170.403,7
ar. % (1988/1987)	-11.28	-27.07

FONTE: (1) - IRPJ: Conjuntura Econômica - FGV;
(2) - IPI : Boletim do Banco Central.

OBS. : Valores Deflacionados mês a mês pelo IGP-DI.

As Tabelas 6, 7 e 8, que apresentam a evolução financeira do SINPAS em 1988^(*), revelam claramente as dificuldades por que passou a economia brasileira nesse ano. O total de recebimentos somou NCz\$ 11.427.975,0 mil, em moeda constante de dezembro de 1988, com queda real de 18,9% em relação ao ano anterior^(**). Os pagamentos totalizaram, por sua vez, NCz\$ 10.810.009,4 mil, reduzindo-se em termos reais no percentual de 7,5% *vis à vis* os valores correspondentes ao ano de 1987. Em consequência, o resultado de caixa foi praticamente nulo (NCz\$ 47,2 mil), revertendo a tendência dos quatro últimos anos.

(*) Face à indisponibilidade dos dados de balanço, relativos ao ano de 1988, optou-se neste trabalho pela utilização dos dados de caixa, com todas as limitações e precariedades que encerram. Para permitir uma análise comparativa, recuperou-se as informações procedentes da mesma fonte para os últimos cinco anos, compondo-se assim uma série histórica que inclui o ano de 1988. Esta série é significativamente consistente com as referidas anteriormente e que se encontram no anexo, uma vez que todas as variáveis mostram tendências de variação da mesma magnitude e na mesma direção em todo o período. Com isto, podemos tomá-la como referência para a análise do desempenho do SINPAS no último ano.

(**) Em situações de inflação alta e instável, a escolha do deflator, da base e do método de deflação implica em resultados absolutamente diferentes, como ilustra a tabela abaixo, calculada para os valores da arrecadação bancária:

	1988	1987	%
Índice oficial/mês a mês.....	9.809,8	9.971,9	1,43%
Índice IGP/mês a mês.....	10.110,5	11.572,9	-12,64%
IGP/dezembro pela média.....	9.792,5	11.377,4	-13,93%
Índice oficial/dez. pela média	9.613,9	9.708,4	- 0,97%

Em nosso trabalho, optamos pela utilização do IGP, por ser mais amplo e não ter sofrido mudanças em sua metodologia nem em seu período de coleta. E, por uma questão de simplicidade, deflacionamos o valor nominal de cada ano pela variação entre o índice médio do ano e o correspondente a dezembro de 1988. Com isso, os resultados aqui alcançados são substancialmente diversos - e até mesmo opostos - daqueles que normalmente aparecem em documentos de órgãos do SINPAS.

TABELA 6
SINPAS: EVOLUÇÃO DO FLUXO DE CAIXA - 1983/1988

(Ncz\$ milhares de DEZ/1988)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. RECEBIMENTOS	11019874.0	10345236.0	11702838.8	13759580.9	14086461.5	11427975.0
1.1 PRÓPRIOS	10281819.6	8963789.9	10930509.6	13175528.0	13645862.3	11036421.2
-Arrecadação Bancária	10204605.3	8860914.3	10447891.0	12736228.4	11377370.2	9792542.0
-Rend.Aplic.Financ.	71650.3	97131.5	478432.7	372141.3	2246908.1	1221881.3
-Outros	5563.9	5744.2	4186.0	67158.3	21584.0	21997.8
1.2 TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	738054.5	1381446.1	772329.2	584052.9	440599.2	391553.7
2. PAGAMENTOS	11192536.1	10113829.5	11214979.1	12793687.9	12530763.8	11427927.7
2.1 PAGAMENTOS SINPAS	10488055.4	9568465.6	10660323.1	11995136.2	11688509.7	10810009.4
-Benefícios	7657257.6	6883118.4	7498100.6	8177134.2	6144510.0	5630398.8
-Pessoal	780102.4	762121.3	1089210.1	1272023.2	1264995.6	1401774.5
-Assistência Médica	1563031.7	1544895.5	1579404.0	1928635.2	2616360.2	2697967.7
-LBA	110361.9	85351.8	82160.7	166685.6	428212.3	353873.2
-FUNABEM	38389.0	28177.7	27122.8	28918.8	129822.1	65746.3
-DATAPREV	43662.6	39558.0	41251.8	64835.0	90584.4	81035.0
-CEME	47540.5	46876.2	65950.9	59837.6	8086.2	70081.4
-Remuneração Bancária	40205.7	37919.8	38426.6	50839.6	51316.6	27285.0
-Outros	207504.1	140446.8	238695.7	246227.1	954622.3	481847.6
2.2 TRANSF. A TERCEIROS	704480.7	545373.9	554656.0	798551.7	842254.1	617918.4
RESULTADO DE CAIXA (1-2)	-172662.0	231396.5	487859.7	965892.9	1555697.7	47.2

FONTE: IAPAS.

Elaboração: SEE/MPAS

Observação: O deflator utilizado foi o IGP-DI.

TABELA 7
SINPAS: COMPOSIÇÃO DO FLUXO DE CAIXA - 1983/1988

(Em %)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. RECEBIMENTOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1.1 PRÓPRIOS	93.3	86.6	93.4	95.8	96.9	96.6
-Arrecadação Bancária	92.6	85.7	89.3	92.6	80.8	85.7
-Rend.Aplic.Financ.	0.7	0.9	4.1	2.7	16.0	10.7
-Outros	0.1	0.1	0.0	0.5	0.2	0.2
1.2 TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	6.7	13.4	6.6	4.2	3.1	3.4
2. PAGAMENTOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2.1 PAGAMENTOS SINPAS	93.7	94.6	95.1	93.8	93.3	94.6
-Benefícios	68.4	68.1	66.9	63.9	49.0	49.3
-Pessoal	7.0	7.5	9.7	9.9	10.1	12.3
-Assistência Médica	14.0	15.3	14.1	15.1	20.9	23.6
-LBA	1.0	0.8	0.7	1.3	3.4	3.1
-FUNABEM	0.3	0.3	0.2	0.2	1.0	0.6
-DATAPREV	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7	0.7
-CEME	0.4	0.5	0.6	0.5	0.1	0.6
-Remuneração Bancária	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4	0.2
-Outros	1.9	1.4	2.1	1.9	7.6	4.2
2.2 TRANSF. A TERCEIROS	6.3	5.4	4.9	6.2	6.7	5.4

TABELA 8
SINPAS: FLUXO DE CAIXA / TAXAS DE CRESCIMENTO - 1983/1988

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. RECEBIMENTOS	-	-6.1	13.1	17.6	2.4	-18.9
1.1 PRÓPRIOS	-	-12.8	21.9	20.5	3.6	-19.1
-Arrecadação Bancária	-	-13.2	17.9	21.9	-10.7	-13.9
-Rend.Aplic.Financ.	-	35.6	392.6	-22.2	503.8	-45.6
-Outros	-	3.2	-27.1	1504.4	-67.9	1.9
1.2 TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	-	87.2	-44.1	-24.4	-24.6	-11.1
2. PAGAMENTOS	-	-9.6	10.9	14.1	-2.1	-8.8
2.1 PAGAMENTOS SINPAS	-	-8.8	11.4	12.5	-2.6	-7.5
-Benefícios	-	-10.1	8.9	9.1	-24.9	-8.4
-Pessoal	-	-2.3	42.9	16.8	-0.6	10.8
-Assistência Médica	-	-1.2	2.2	22.1	35.7	3.1
-LBA	-	-22.7	-3.7	102.9	156.9	-17.4
-FUNBEM	-	-26.6	-3.7	6.6	348.9	-49.4
-DATAPREV	-	-9.4	4.3	57.2	39.7	-10.5
-CEME	-	-1.4	40.7	-9.3	-86.5	766.7
-Remuneração Bancária	-	-5.7	1.3	32.3	0.9	-46.8
-Outros	-	-32.3	70.0	3.2	287.7	-49.5
2.2 TRANSF.A TERCEIROS	-	-22.6	1.7	44.0	5.5	-26.6

No que se refere aos recebimentos, o pior desempenho ficou por conta do item rendimento de aplicações financeiras, com redução real de 45,6%. Apesar dos esforços, por parte do IAPAS, de otimização do fluxo de caixa e da permanência da taxa de juros em patamares elevados, ao longo de todo o ano, esta queda tornou-se inevitável pela progressiva contração do volume de recursos disponíveis para aplicação, como resultado de uma redução de receitas proporcionalmente muito maior que a das despesas.

O item arrecadação bancária, que contabiliza não apenas o pagamento das contribuições compulsórias de empregadores, empregados e autônomos, mas o recolhimento das contribuições devidas ao sistema SESC, SESI, SENAI etc., revela um desempenho pior do que o do ano anterior, quando já caíra 10,7% em termos reais. Neste ano, a queda real foi de 13,9%, a despeito do esforço efetuado pelo IAPAS para recuperar receitas de devedores inadimplentes, com base no Decreto nº 2.430, de 20/04/1988, que concedia anistia de multas e juros para débitos previdenciários. O item outros foi o único que registrou estabilidade, devido talvez à natureza das receitas que o compõem (multas, juros moratórios, remuneração por serviços prestados, cobranças, rendas patrimoniais e industriais etc.), menos sensíveis às variações do ciclo econômico. As Transferências da União acompanharam a tendência geral, com redução de 11,1% em números reais, sendo mais uma vez insuficientes para cobrir as despesas de pessoal e administração geral, como determina a Lei nº 6.439, de 01/09/1977, que instituiu o SINPAS.

No que tange aos pagamentos, pode-se observar nas referidas tabelas que os únicos itens que apresentaram crescimento real são os de pessoal e assistência médica, além das transferências à CEME (*). Quanto aos dispêndios com pessoal,

(*). Este item apresenta forte descontinuidade relacionada com o registro de 1987, levando a crer que os dados de caixa não incorporam os pagamentos devidos à competência daquele ano.

cabe observar que, no ano de 1988, foi incorporado ao salário o empréstimo patronal, concedido em fins de 1987, o que explicaria sua expansão de 10,8% em termos reais. Já os pagamentos relacionados com assistência médica registraram crescimento real de 3,1%, em decorrência da implantação, pela primeira vez em âmbito nacional, dos SUDS (Sistema Único e Descentralizado de Saúde).

O item benefícios registrou queda real de 8,4%, confirmando a tendência já verificada no ano anterior, quando se reduzira de 24% descontada a inflação, e acumulando mais de 30% de perdas reais para aposentados e pensionistas do INPS nestes dois anos. Esta redução da despesa com benefícios pode ser explicada não apenas pelas razões gerais apontadas anteriormente, mas pelos efeitos da política salarial, uma vez que os reajustes dos benefícios estão firmemente atrelados a ela. Vale uma referência aqui ao maior controle dos pagamentos, política empreendida desde 1985 e com mais intensidade com a decisão de efetuar o recadastramento dos beneficiários, que pode ter contribuído para a redução das despesas pela diminuição do número de fraudes cometidas contra o sistema. Este efeito, referido aqui unicamente como uma hipótese, é de difícil quantificação e mesmo comprovação. O que se pode dizer, no entanto, é que tal redução na despesa com benefícios seria maior ainda, não fosse o reajuste na data-base (competência março para pagamento em maio) pela inflação integral dos últimos doze meses, repondo portanto as perdas devidas ao Plano Bresser (26% de inflação do mês de julho, não registrados na contabilidade oficial da inflação e não computados para fins de reajuste salarial)^(*), e a introdução dos carnês verde e amarelo que reduziu em trinta dias a defasagem entre o mês de competência e a data do efetivo pagamento dos benefícios.

(*) As perdas acumuladas no período 1987/1988 pelo salário mínimo de referência, que retrata melhor a política salarial oficial, foram de 44%, quando medidas de dezembro a dezembro. As perdas do piso nacional de salários foram menores (12%), devido à política do governo de tentar a recuperação de seu valor real (ver Tabela A.6, em anexo).

Os pagamentos à conta da LBA e da FUNABEM, que traduzem as despesas do sistema com assistência social, reduziram-se em 17,4% e 49,4%, respectivamente, em relação ao ano de 1987, já descontada a inflação. Mais um registro é o que se relaciona com as transferências a terceiros - que englobam os repasses de recursos do salário-educação e de instituições como SESC, SESI e SENAI - que também se reduziram, em termos reais, em 26,6%.

A análise, portanto, do desempenho financeiro do SINPAS não apenas reafirma a tese de vulnerabilidade do sistema face às variações do nível de atividades ao longo do ciclo econômico. Ela revela um horizonte de preocupações quanto ao equilíbrio de suas contas, tema que será retomado no Capítulo III deste trabalho.

II - CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORÇAMENTO

II.1. Introdução

Na discussão do orçamento, o principal problema a se considerar diz respeito ao não-cumprimento, por parte do Executivo - nem em forma tentativa - do preceito constitucional que estabeleceu o Orçamento da Seguridade Social. Ainda que não fosse uma exigência de ordem legal a sua elaboração para este exercício, uma vez que está na dependência de lei complementar (artigo 165, parágrafo 9º, I) e, até a entrada em vigor desta, a norma instituída pelas Disposições Constitucionais Transitórias (artigo 35, parágrafo 2º) prevê o encaminhamento do projeto de lei orçamentária da União ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, o que já não seria possível no ano de 1988, a sua elaboração, mesmo como mera ilustração, daria maior eficácia e transparência à gestão da seguridade. O Congresso, por sua vez, não procurou sanar esta lacuna, reagrupando todas as despesas e receitas das entidades e órgãos vinculados à seguridade em anexo próprio.

Desta forma, a presente seção, que traça considerações sobre a questão do orçamento, procurará discutir os dois temas: examinar o orçamento do SINPAS e verificar o que ocorre com as receitas e despesas que, pelo conceito constitucional, pertencem à área da seguridade. Em consequência, a atenção estará voltada para possíveis distorções orçamentárias, cuja localização permita uma correta regulamentação de normas e procedimentos com vistas a tornar estáveis os mecanismos de receita e adequados os usos e destino dos recursos, já no próximo exercício.

Para que se possa proceder a um exame mais detalhado dos problemas, o ponto de partida será o orçamento do

FPAS, tal como consta do Orçamento da União; em seguida se fará uma tentativa de reagrupar os diversos itens de receita e despesa, de modo a se ter uma aproximação ao conceito de Orçamento da Seguridade Social. No que tange ao orçamento do FPAS, a inexistência dos dados de balanço relativos ao ano de 1988 impede uma comparação entre o orçado para o corrente ano e o realizado no ano anterior. Optou-se assim por realizar a comparação com o orçamento final de 1988, publicado nos últimos dias do ano, para permitir o fechamento das contas daquele exercício, sendo de se esperar que contenha números muito próximos do que foi executado.

II.2. O Orçamento do FPAS

As Tabelas 9 e 10 resumem o orçamento do FPAS para 1989, por atividades e por entidades, tal como aparece na Lei nº 7.715, de 03/01/1989. Já as Tabelas 11 e 12 reduzem estes valores a cruzados novos de janeiro deste ano, para permitir a comparação com o orçamento final do ano passado, expresso na mesma unidade. As Tabelas 13 e 14 mostram as variações reais entre o orçamento final de 1988 e o orçamento inicial de 1989. A primeira observação a fazer é que, em ambas o crescimento dos dispêndios é superior a 41%. No entanto, este crescimento é devido exclusivamente ao incremento das despesas com benefícios (Tabela 13) ou com o INPS (Tabela 14): no primeiro caso, dos NCz\$ 6.471 milhões de acréscimo total, a rubrica benefícios responde por NCz\$ 6.449 milhões; no segundo, para uma variação positiva total de NCz\$ 6.364 milhões, a parcela de aumento correspondente ao INPS é de NCz\$ 6.440 milhões. De qualquer modo, este crescimento do valor alocado ao item previdência (ou INPS) é parcialmente explicável pelas expectativas de aumento das despesas com benefícios determinado pela Constituição. (*)

As demais rubricas do orçamento, no entanto, po

(*) O Capítulo III deste trabalho apresenta as nossas estimativas do impacto financeiro das mudanças constitucionais sobre os gastos do SINPAS.

TABELA 9

FPAS - ORÇAMENTO INICIAL DE 1989, POR ATIVIDADES

ATIVIDADES	ORÇAMENTO FINAL - 1988	
	Valor	(%)
Administração	879285.6	3.67
Administração Financ.	132462.5	0.55
Planej. Govern.	169593	0.71
Saúde	6794868.3	28.36
Assistência	31169.2	0.13
Previdência	15909055.5	66.40
PASEP	42668	0.18
TOTAL	23959102.1	100.00

FONTE: Orçamento Fiscal da União/1989.

TABELA 10

DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS POR ENTIDADES
ORÇAMENTO FISCAL DA UNIAO - 1989

(Em Ncz\$ Mil)

ENTIDADES	VALOR DA DESPESA	PARTICIPAÇÃO %
INPS	15807010.5	66.30
INAMPS	6722310.9	28.19
IAPAS	534036.8	2.24
LBA	638123.4	2.68
FUNABEM	141094.0	0.59
TOTAL	23842575.6	100.00

FONTE: Orçamento Fiscal da União - 1989.

OBS.(1): As despesas consideradas para o INPS, INAMPS e IAPAS são aquelas constantes no orçamento do FPAS.

TABELA 11

FPAS - ORÇAMENTO FINAL DE 1988 E INICIAL DE 1989, POR ATIVIDADES

ATIVIDADES	ORÇ.FINAL 1988		ORÇ.INICIAL 1989	
	VALOR		Ncz\$ mil	
	Ncz\$ mil Jan/88	%	Jan/88	%
Administração	782697.8	5.05	806629.1	3.67
Administração Financ.	177373.5	1.14	121517.0	0.55
Planej. Govern.	223831.8	1.44	155579.3	0.71
Saúde	5554014.8	35.81	6233399.7	28.36
Assistência	583494.6	3.76	28593.6	0.13
Previdência	8145662.7	52.53	14594469.9	66.40
PASEP	40939.7	0.26	39142.3	0.18
TOTAL	15508014.9	100.00	21979330.8	100.00

FONTE: Orçamento Fiscal da União / 1989 e MPAS.

TABELA 12

DISTRIBUIÇÃO DAS DESPESAS POR ENTIDADES.
COMPARAÇÃO ENTRE ORÇAMENTO FINAL DE 1988 E INICIAL DE 1989
(Em Ncz\$ mil Jan/89)

ENTIDADES	ORÇ.FINAL 1988		ORÇ-INICIAL 1989	
	Despesa	%	Despesa	%
INPS	8061008.8	51.98	14500857.0	66.30
INAMPS	6103741.1	39.36	6166837.0	28.19
IAPAS	607778.0	3.92	489908.7	2.24
LBA	624085.9	4.02	585394.4	2.68
FUNABEM	111401.2	0.72	129435.2	0.59
TOTAL	15508014.9	100.00	21872433.1	100.00

FONTE: Orçamento Fiscal da União/1989 e MPAS.

OBS.(1): As despesas consideradas para o INPS, INAMPS e IAPAS são aquelas constantes no orçamento do FPAS.

TABELA 13
VARIAÇÕES REAIS DE VALOR
ORÇAMENTO 1989/ORÇAMENTO FINAL 1988

	(%)
Administração	3,06
Administração Financeira	-31,49
Planejamento Governamental	-30,49
Saúde	12,23
Assistência	-95,10
Previdência	79,17
PASEP	- 4,39
TOTAL :.....	41,73

FONTE: Tabela 11

TABELA 14
VARIAÇÕES REAIS DE VALOR
ORÇAMENTO 1989/ORÇAMENTO FINAL 1988

	(%)
INPS	79,89
INAMPS	1,03
IAPAS	-19,39
LBA	- 6,20
FUNABEM	16,19
TOTAL :.....	41,04

FONTE: Tabela 12.

dem causar alguma preocupação. A rubrica saúde, no desdobramento do orçamento por atividades, acusa crescimento significativo. Sua participação, entretanto, cai de 35,8% para 28,4% de 1988 para 1989. E quando a abertura é por entidades, o crescimento é de apenas 1% para o INAMPS, o que sinaliza uma subestimação dos recursos a serem transferidos a Estados e municípios, por conta do SUDS, o que pode comprometer gravemente este programa, cujo desenvolvimento, nesta fase inicial, requer recursos crescentes.

O item assistência social, na Tabela por atividades, não pode ser comparado nos dois anos considerados, pois em 1989 a LBA e a FUNABEM, entidades que exercitavam a política assistencial do MPAS, já não são por ele supervisionados, deixando de integrar o orçamento do FPAS. Exatamente por isso, para permitir a comparação, incluiu-se na Tabela 14 as dotações da LBA e FUNABEM para 1989. Somados os valores correspondentes às duas entidades, há uma perda real em 1989 de 2,8%.

Finalmente, cabe anotar a redução real no orçamento do IAPAS de quase 20%. Também sua participação no orçamento geral do SINPAS cai de quase 60% em relação ao ano anterior. Isto pode significar um adiamento em programas de modernização da entidade, tão mais necessários agora que se introduz o conceito ampliado de seguridade social.

Quando se examina o orçamento pelo lado das receitas, tal como na Tabela 15, alguns problemas podem ser percebidos. O valor indicado como receita de contribuições - rubrica que registra apenas as contribuições compulsórias sobre folha de salários, de empregados e empregadores - expressa uma expectativa de crescimento real da arrecadação, o que dificilmente se confirmará, dada a conjuntura adversa presente em todas as previsões para o ano de 1989. Por outro lado, o crescimento significativo da rubrica transferências da União, cuja participação na receita do FPAS, atinge este ano quase 13% con

tra pouco mais de 3% nos últimos anos, deve-se exclusivamente à inclusão de parte dos recursos provenientes do FINSOCIAL e da nova contribuição sobre o lucro, calculada com base no resultado líquido do exercício, com alíquota de 8%, exceto para as instituições financeiras, para as quais a alíquota é de 12%.

TABELA 15

COMPOSIÇÃO DO FPAS - RECEITAS
ORÇAMENTO FISCAL DA UNIÃO - 1989

(Em Ncz\$ milhões)

FONTES	VALOR ORÇAMENTO	VALOR JAN/89	PART. PERCENTUAL
Receita de Contribuições	17914.9	16434.6	74.77
Receita Patrimonial	2712.2	2492.7	11.34
Transf. Correntes (União)	3097.6	2841.6	12.93
Outras Receitas Correntes	220.3	202.1	0.92
Receitas de Capital	9.1	8.3	0.04
TOTAL	23959.1	21979.3	100.00

Fonte: Orçamento Fiscal da União

Obs.: Inflator utilizado IGP-DI.

Constata-se aqui uma primeira distorção - e grave. A Constituição, em seu artigo 195, inclui claramente entre as contribuições sociais aquelas que incidem sobre o faturamento (como o FINSOCIAL) e o lucro. E estabelece que, além destas contribuições, a seguridade será financiada com recursos provenientes do orçamento da União. Nada autoriza, portanto, a inclusão destas contribuições na rubrica de transferências da União.

Também não há garantia de que o preceito das Disposições Transitórias (artigo 56), que previa a incorporação à receita da seguridade de cinco dos seis décimos percentuais correspondentes à alíquota de contribuição do FINSOCIAL, esteja sendo ou venha a ser cumprido. Duas razões levam a este receio: a primeira é que o produto de sua arrecadação pode estar sendo usado para financiar programas não abrangidos pelo conceito de seguridade; a segunda é que não há controle sobre a alocação de eventuais excessos de arrecadação. Vale lembrar ainda, que a inclusão do artigo 56 das Disposições Constitucionais visava exatamente criar um mecanismo que permitisse custear os novos benefícios previdenciários que já seriam implantados este ano; este mecanismo torna-se inócuo com o artifício orçamentário aqui apontado. O fato é que a parcela do FINSOCIAL alocada ao orçamento do FPAS é uma fração pouco significativa do total arrecadado por aquele fundo (0,4%).

Por outro lado, também pode estar sendo subestimado a contribuição calculada sobre o resultado líquido das empresas. Com base em dados da própria Secretaria da Receita Federal pode-se imaginar o seguinte exercício. O resultado líquido das instituições financeiras para o ano de 1985 foi de Ncz\$ 52,3 milhões, enquanto que o das demais empresas foi de Ncz\$ 248,3 milhões. Aplicando-se as alíquotas correspondentes (0,12% e 0,08%, respectivamente), chega-se ao valor das contribuições que deveria ter sido pago naquele ano, se a norma já existisse: Ncz\$ 26,1 milhões. Corrigindo-se este valor pela inflação decorrida até janeiro de 1989 e supondo-se variações reais equivalentes às ocorridas com o imposto de renda de pessoa jurídica, tem-se o montante estimado de Ncz\$ 5.705,6 milhões para a contribuição social sobre o lucro, valor muito maior do que o previsto no Orçamento da União que, convertido para cruzados novos de janeiro deste ano, não alcança os quatro bilhões de cruzados novos.

Ainda que esta estimativa esteja exagerada, há razões de sobra para crer que os números do Orçamento da União estejam subes-

timados. Ao agir assim, a União cria um mecanismo pelo qual passa a ser financiada pela seguridade - e não o contrário, como reza a Constituição. Ao subestimar as receitas da contribuição sobre o lucro (e, eventualmente, o FINSOCIAL) e inscrevê-las no Orçamento como Transferências da União, não fica estabelecida a obrigatoriedade de repassar para a seguridade prováveis excessos de arrecadação que venham a se verificar.

Em resumo, pode-se concluir que o orçamento da FPAS para 1989 apresenta as seguintes características principais:

- a) redução real de recursos para a área de assistência social e crescimento irrisório para o gasto do INAMPS, o que pode acarretar graves dificuldades para a gestão dos SUDS;
- b) superestimação dos recursos a serem arrecadados na conta de contribuições previdenciárias;
- c) inclusão das contribuições sobre o faturamento e lucro nas transferências da União, que de outro modo apresentariam significativa redução em seu valor real, quando comparadas aos anos anteriores;
- d) subestimação dos recursos a serem arrecadados nestas rubricas.

II.3. O Orçamento da Seguridade Social

O passo seguinte, no âmbito deste trabalho, consiste em reordenar as rubricas orçamentárias de modo a se elaborar um orçamento da seguridade social para o ano de 1989. A dificuldade maior aqui é selecionar os itens de gasto que podem ser incluídos no conceito de seguridade, uma vez que, pelo lado da receita, o problema é mais simples. A Tabela 16, a seguir, agrupa as rubricas em questão em quatro chaves - saú

TABELA 16
MEMÓRIA DE CÁLCULO PARA ELABORAÇÃO
DA ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO SOCIAL

ESPECIFICIDADE DAS DESPESAS	VALOR DAS DESPESAS	
	Corrente(*)	Jan/89
A - SAÚDE RESTRITO	8608465.4	7897136.9
1. Ministério da Saúde (Total, excluído o INAN todo)	2024263.2	1856995.7
2. FPAS (Saúde, a cargo do INAMPS)	5899124.5	5411672.3
3. Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios	166323.0	152579.5
4. INAMPS (Adm. Geral + Div. Ext. + Plan. Gov. + PASEP)	517620.0	474848.4
5. MPAS (Saúde)	1134.7	1040.9
B - SAÚDE AMPLA (I+II)	8715988.6	7995775.3
I. GASTOS EM SAÚDE DOS OUTROS MINISTÉRIOS E PODERES	107523.2	98638.4
1.1. Presidência da República	22478.4	20621.0
1.2. Ministério da Aeronáutica	25158.1	23079.3
1.3. Ministério da Educação	994.5	912.3
1.4. Ministério do Exército	7958.2	7300.6
1.5. Ministério do Interior	2149.8	1972.2
1.6. Ministério da Marinha	48784.2	44753.1
II. SAÚDE RESTRITO	8608465.4	7897136.9
C - PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA RESTRITO (III+IV)	18257302.0	16748677.8
III. PREVIDÊNCIA SOCIAL	16650351.3	15274511.5
1. FPAS (Previdência Total)	15909055.5	14594469.9
2. IAPAS (Total - Previdência IAPAS)	384520.1	352746.7
3. INPS (Adm. + Adm. Fin. + Plan. Gov. + PASEP)	330157.8	302876.4
4. MPAS (Adm. + Adm. Fin. + Plan. Gov. + Serv. Inf.)	26617.9	24418.4
IV. ASSISTÊNCIA TOTAL	1606950.7	1474166.3
1. FPAS (Assistência)	31169.2	28593.6
2. FUNABEM (Total)	141094.0	129435.2
3. LBA (Total)	638123.4	585394.4
4. SEAC (Assistência)	557726.5	511640.8
5. MINISTÉRIO DO INTERIOR (Assistência)	19505.3	17893.6
6. MPAS (Assistência)	10844.5	9948.4
7. INAN (Total)	208487.8	191260.2
D - PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA AMPLA	18807296.1	17253225.2
1. MEC (Alimentação e Nutrição)	549994.1	504547.4
2. Previdência Restrito	16650351.3	15274511.5
3. Assistência Restrito	1606950.7	1474166.3

FONTE: Orçamento Fiscal da União - 1989.

(*) Valores médios para 1989, conforme orçamento fiscal da União.

de restrito, saúde amplo, previdência e assistência restrito, previdência e assistência amplo - com os valores com que constam no orçamento e estes mesmo valores convertidos em cruzados novos de janeiro de 1989. As Tabelas 17 e 18 resumem as anteriores, apresentando as duas versões possíveis do orçamento da seguridade pelas grandes áreas que a compõem.

Um exame, caso a caso, revela que as chaves saúde restrito e previdência e assistência restrito são as que mais se aproximam do conceito de seguridade social (embora as diferenças em valor para as chaves ampliadas sejam pouco significativas): os gastos em saúde da Presidência da República e dos ministérios militares claramente não configuram programas universais, que são o núcleo do conceito de saúde no capítulo da seguridade; e os programas de alimentação e nutrição do MEC dizem respeito à merenda escolar, que também não integra a seguridade.

Com isso, pode-se montar uma estimativa de orçamento para a seguridade social, conforme aparece na Tabela 19. A Tabela 20, que é uma consequência da anterior, mostra a distribuição dos itens de receita e despesa como proporção da receita total. Esta, que perfaz o montante de NCz\$ 26.652,6 milhões, tem na receita de contribuições sociais sua principal fonte, com 89,86%, dos quais 61,66% correspondem a contribuições sobre folha de salários, 14,63% ao lucro líquido e 12,34% ao faturamento; a contribuição sobre receita de loterias entra com apenas 1,23% do total. O segundo grupo em importância é o de outras receitas, que engloba as receitas patrimoniais, de capital e outras receitas correntes do FPAS e que contribui com 10,14%. A participação de recursos do Tesouro; de origem fiscal, é inexistente.

O total da despesa, com seus NCz\$ 25.094,1 milhões, corresponde a 94,15% da receita. O percentual relativo ao fundo do seguro desemprego, inteiramente vinculado às recei

TABELA 17
ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
SEGUNDO ITENS DE DESPESA
CONCEITO RESTRITO

	NCZ\$ Mil(*)	%
Saúde	8608465.4	33.09
Previdência	15802459.2	60.74
Assistência	1606950.7	6.18
TOTAL	26017875.3	100.00

FONTE: Orçamento Fiscal da Uni-ao - 1989.

(*) Valores médios para 1989.

TABELA 18
ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
SEGUNDO ITENS DE DESPESA
CONCEITO AMPLO

	NCZ\$ mil(*)	%
Saúde	8715988.6	32.67
Previdência	15802459.2	59.24
Assistência	2156944.8	8.09
TOTAL	26675392.6	100.00

FONTE: Orçamento Fiscal da União - 1989.

(*) Valores médios para 1989.

TABELA 19
ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL
1989

(Em NCZ\$ mil)

ESPECIFICAÇÃO DAS RECEITAS	VALOR DAS RECEITAS CORRENTE(*)	
	JAN/89	
I - TOTAL DA RECEITA	29053312.6	26652600.3
1 - RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	26106757.8	23949523.0
1.1. Contribuições sobre folhas de salários	17914875.0	16434546.0
1.2. Faturamento	3584172.4	3288007.6
1.2.1. FINSOCIAL	3095454.6	2839673.2
1.2.2. PIS-PASEP	488717.8	448334.4
1.3. Lucro Operacional Líquido	4249412.5	3898278.1
1.4. Contrib.sobre Receitas de Loterias	358297.9	328691.3
2. OUTRAS RECEITAS	2946554.8	2703077.2
II - TOTAL DA DESPESA	27354485.2	25094149.1
1 - FUNDO DO SEGURO DESEMPREGO	488717.8	448334.4
2 - SAÚDE	8608465.4	7897136.9
3 - PREVIDÊNCIA	16650351.3	15274511.5
4 - ASSISTÊNCIA	1606950.7	1474166.3
III - SUPERAVIT (I - II)	1698827.4	1558451.1

FONTE: Orçamento Fiscal da União - 1989.

(*) Valores médios para 1989, conforme Orçamento Fiscal da União.

TABELA 20
ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1989
ITENS DE RECEITA E DESPESA COMO PROPORÇÃO DA RECEITA TOTAL

(Em %)

I - TOTAL DA RECEITA	100.00
1 - RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	89.86
1.1. Contribuições sobre folhas de salários	61.66
1.2. Faturamento	12.34
1.2.1. FINSOCIAL	10.65
1.2.2. PIS-PASEP	1.68
1.3. Lucro Operacional Líquido	14.63
1.4. Contrib.sobre Receitas de Loterias	1.23
2 - OUTRAS RECEITAS	10.14
II - TOTAL DA DESPESA	94.15
1. FUNDO DO SEGURO DESEMPREGO	1.68
2. SAÚDE	29.63
3. PREVIDÊNCIA	57.31
4. ASSISTÊNCIA	5.53
III - SUPERAVIT (I - II)	5.85

tas atribuídas ao PIS-PASEP, é de 1,68%. Às grandes áreas da seguridade, previdência, saúde e assistência social, correspondem respectivamente os percentuais de 57,31%, 29,63% e 5,53%. Se se exclui o PIS-PASEP dos recursos e o fundo do seguro desemprego das despesas (Tabela 21), pode-se comprovar que está cumprido o preceito constitucional que determina que, até que seja aprovada a lei de diretrizes orçamentárias, um mínimo de 30% do orçamento da seguridade deve ser destinado ao setor de saúde (artigo 55 das Disposições Constitucionais Transitórias).

A conclusão importante a que se pode chegar da análise deste conjunto de tabelas é que o orçamento da seguridade social para 1989 seria superavitário, em um montante de cerca de NCz\$ 1.558,5 milhões, caso as contribuições sociais fossem inteiramente apropriados pela seguridade. Este superávit corresponderia a 5,85% da receita total. Ainda que não se confirmem as observações contidas neste trabalho sobre possíveis superestimação da receita de contribuições sobre folha de salários e subestimação da receita da contribuição sobre o lucro, estes 5,85% poderiam ser a margem de segurança necessária para uma execução tranquila dos programas englobados pela Constituição no conceito de seguridade social. A ausência, portanto, para o exercício financeiro em curso, do orçamento da seguridade social torna-se um problema ainda mais grave pela incerteza que gera para a gestão dos programas a cargo do SINPAS.

Mas, se existe um superávit, quem o apropria? Esta pergunta decorre naturalmente e precisa ser respondida. Houvesse uma gestão unificada e autônoma dos recursos da seguridade, não haveria dúvidas quanto à resposta. Não havendo, para descobri-la temos que rearrumar os diversos itens de receitas e despesas, como está disposto na Tabela 22.

Por esta tabela, que distingue as receitas do FPAS das demais receitas da seguridade, fora do FPAS, bem como os itens de gasto que se incluem no FPAS daqueles que, formalmente, correm por conta do orçamento fiscal, chega-se à conclu

TABELA 21
ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1989
ITENS DE RECEITA E DESPESA COMO PROPORÇÃO DA RECEITA TOTAL
(EXCLUÍDO O PIS-PASEP E O FUNDO DE SEGURO DESEMPREGO)
(EM %)

I - TOTAL DA RECEITA	100,00
1. RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	89,68
1.1. Contribuições sobre folhas de salários	62,72
1.2. Faturamento	10,84
1.2.1. FINSOCIAL	10,84
1.3. Lucro Operacional Líquido	14,88
1.4. Contrib. sobre Receitas de Loterias	1,25
2. OUTRAS RECEITAS	10,32
II - TOTAL DA DESPESA	94,05
1. SAÚDE	30,14
2. PREVIDÊNCIA	58,29
3. ASSISTÊNCIA	5,63
III - SUPERAVIT (I - II)	5,95

TABELA 22

ESTIMATIVA DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL - 1989

ESPECIFICAÇÃO	NCZ\$ Mil Jan/89
I. RECEITAS DO FPAS	19137623.2
I.1. Contribuição Previdenciária	16434546.0
I.2. Receita Patrimonial	2392715.0
I.3. Receitas de Capital	8283.0
I.3. Outras Receitas Correntes	202079.2
II. REC.DA SEGUR.SOCIAL FORA DO FPAS	7514977.0
II.1. FINSOCIAL	2839673.2
II.2. Lucro Líquido	3898278.1
II.3. PIS-PASEP	448334.4
II.4. Receitas de loterias	328691.3
TOTAL DA RECEITA	26652600.2
III. DESPESAS DO FPAS	21165207.4
III.1. Previdência	14594469.9
III.2. INAMPS(Saúde)	5411672.3
III.3. Outros	1159065.2
IV. DESPESAS DO ORÇAMENTO FISCAL	3928941.7
IV.1. Saúde (M.Saúde + MPAS + Transf)	2010616.2
IV.2. Desp. Administrativa (MPAS)	24418.4
IV.3. LBA + FUNABEM	714829.7
IV.4. SEAC	511640.8
IV.5. Assistência MPAS	9948.4
IV.6. Assistência MINTER	17893.6
IV.7. Fundo do Seguro Desemprego	448334.4
IV.8. Alimentação e Nutrição (INAN)	191260.2
TOTAL DESPESA	25094149.1

FORTE: Orçamento Fiscal da União - 1989.

são que a seguridade estará financiando o Tesouro, no ano de 1989. Enquanto as receitas do FPAS são insuficientes para cobrir as suas próprias despesas, as receitas típicas da seguridade excluídas do orçamento do FPAS cobrem não só as demais despesas como o próprio déficit do FPAS, gerando ainda o superávit acima mencionado. Como o orçamento do FPAS aparece zerado no orçamento da União, sendo o seu déficit coberto com transferências da União, é provável que o superávit seja apropriado pelo Tesouro para financiar gastos que não terão necessariamente a ver com seguridade social.

III - PERSPECTIVAS PARA 1989

Para que se possa proceder a um exame mais rigoroso das perspectivas que se abrem para o SINPAS neste ano de 1989, deve-se levar em conta pelo menos duas ordens de fatores:

- 1º) os impactos decorrentes das modificações introduzidas pela nova Constituição, tanto no que respeita a receitas quanto a despesas - ordem de fatores esta que trabalha com variáveis de natureza institucional;
- 2º) uma avaliação prospectiva do comportamento da economia brasileira, da qual se possa destacar a evolução provável daquelas variáveis que influem no desempenho financeiro do SINPAS - trata-se aqui dos fatores relacionados com variáveis econômico-financeiras.

Esta seção tem por finalidade discutir exatamente estes fatores, procurando desenhar cenários alternativos que possam informar os processos de decisão dos gestores dos recursos da seguridade. No plano das receitas, a grande alteração introduzida pela Constituição diz respeito ao princípio da diversificação da base de financiamento, estabelecido como objetivo estruturante da seguridade no artigo 194 (inciso VI) e detalhado no artigo 195. A seguridade será financiada por recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados (e do Distrito Federal) e dos municípios, e das contribuições sociais dos empregadores (incidentes sobre folha de salários, faturamento e lucro), dos trabalhadores e sobre a receita de concurso de prognósticos. Tais contribuições, no entanto, "são poderão ser exigidas após decorridos noventa dias da data da publicação da lei que as houver instituído ou modificado, não

se lhes aplicando o disposto no artigo 150, III, b"(*) (artigo 195, parágrafo 6º). Como a própria Constituição estabeleceu os prazos para a tramitação dos projetos de lei relativos à organização da seguridade social e aos planos de custeio e de benefícios - seis meses, a partir da data da promulgação da Constituição, para apresentação ao Congresso, mais seis meses para que este possa apreciá-los e dezoito meses para sua implantação progressiva - se eles forem cumpridos à risca, nenhuma modificação poderá ser introduzida este ano, além daquelas que já estão em vigor.

No plano das despesas, as modificações são inúmeras e sinalizam, em seu conjunto, um aumento significativo das necessidades de financiamento da seguridade. As principais entre elas são:

- recomposição do valor dos benefícios pelo número de salários mínimos que continham à época de sua concessão (Disposições Constitucionais transitórias, artigo 58), mantendo-se este mesmo critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios;
- piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada (artigo 201, parágrafo 5º);
- garantia de um salário mínimo de benefício a pessoas portadoras de deficiência e idosos carentes (artigo 201, V);
- gratificação natalina de valor equivalente aos proventos do mês de dezembro (artigo 201, parágrafo 6º);

(*) A ressalva diz respeito ao princípio da anualidade, que veda a cobrança de tributos no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

- nova regra para o cálculo dos benefícios com base na média dos últimos trinta e seis salários de contribuição, corrigidos mês a mês (artigo 202);
- antecipação da idade de aposentadoria por velhice para o trabalhador rural, que passa a ser de 55 anos para a mulher e de 60 anos para o homem (artigo 202, I);
- aposentadoria proporcional aos 30 anos de trabalho para o homem e aos 25 anos para a mulher (artigo 202, parágrafo 1º);
- uniformização dos benefícios concedidos às populações urbanas e rurais (artigo 194, II);
- novos critérios para o reajuste dos benefícios, de modo a preservar-lhes o valor real (artigo 194, IV e artigo 201, parágrafo 2º);
- destinação de no mínimo 30% do orçamento da seguridade social, excluído o seguro-desemprego, para o setor saúde (Disposições Constitucionais Transitórias, artigo 55).

Este quadro de modificações, em um ambiente marcado pela precariedade da base de informações disponíveis, tem levado a um verdadeiro impasse nas discussões sobre as perspectivas do SINPAS para o ano em curso (e para os que se seguem).

Para se ter uma idéia deste impasse, nota técnica recentemente elaborada pela Secretaria de Estatística e Atuária procura demonstrar que, para custear apenas as despesas

com o pagamento de benefícios da seguridade social, seria necessário um volume de recursos correspondente a 10% do PIB, na hipótese do PNS equivaler a 1,5 SMR, ou a 14% do PIB, na hipótese do PNS equivaler a 3,0 SMR. Nesta última hipótese, o custeio dos benefícios só seria atendido se, além das atuais contribuições sobre a folha de salários, fossem impostas alíquotas de 3,8% sobre o faturamento e de 8,0% sobre o lucro operacional^(*). Se se vai além, e se se passa a considerar não apenas os gastos com benefícios, mas todos os dispêndios abrigados no conceito de seguridade social, o volume de recursos, na hipótese mais extremada, se aproximaria de 21% do PIB, o que exigiria contribuições de 6,1% sobre o faturamento ou 28% sobre o lucro operacional das empresas^(**).

O instrumental utilizado pela SEA para suas simulações foi um modelo demográfico-atuarial, desenvolvido por técnicos do IPEA/INPES, que possibilita, no horizonte 1988-2010, obter informações sobre o número de contribuintes e de beneficiários, mediante hipóteses de comportamento de parâmetros tais como fecundidade, mortalidade, distribuição urbano-rural da população, taxa de atividade e de formalização do mercado de trabalho, bem como as probabilidades de entrada em cada um dos benefícios ofertados pela seguridade social. Este modelo, que incorpora apenas variáveis estruturais (e não conjunturais, o que certamente reduz a sua eficácia para prever variações a curto prazo) foi empregado para fornecer projeções sobre o impacto das modificações introduzidas pela Constituição no custeio da seguridade. Ainda que o modelo não tenha sido aberto para que se possa conhecer detalhes de sua arquitetura, sabe-se que trabalha com as seguintes hipóteses:

(*) A alíquota atual da contribuição para o FINSOCIAL é de 0,5%, enquanto que a contribuição sobre o lucro para o orçamento de 1989 foi calculada com uma alíquota de 8% sobre o resultado líquido do exercício.

(**) Vale lembrar que em 1987 a carga tributária bruta foi de 22,6% do PIB, enquanto a carga líquida (bruta menos transferências) foi de 9,55%.

- 1) A folha mensal de salários de contribuição é obtida pelo produto entre o salário médio de contribuição (expresso em salário mínimos de referência) e o número estimado de contribuintes a cada ano; um ganho real de 1% é acrescido anualmente a título de produtividade.
- 2) As despesas mensais com benefícios equivalem ao produto entre o seu valor médio (também expresso em salários mínimos de referência) e o número anual estimado de beneficiários.
- 3) A relação entre a folha de salários de contribuição e o PIB é suposta constante e equivalente à média do período 1979-1986 (20,42%), o que permite expressar todas as variáveis como fração do PIB.

Estas simulações realizadas pela SEA são postas sob reserva por órgãos técnicos do MPAS, que alinham uma série de razões para duvidar de suas conclusões, extremamente pessimistas quanto à possibilidade de se financiar o novo plano de benefícios da seguridade social. Neste sentido, cabe examinar a nota preparada pela Secretaria de Estudos Especiais, contendo observações sobre as estimativas dos efeitos financeiros dos dispositivos constitucionais sobre a seguridade social. A principal crítica da SEE, implícita neste documento, diz respeito à não-divulgação das premissas em que se baseia o modelo do IPEA/SEA. Em relação aos resultados alcançados, as críticas versam sobre cada uma das conclusões a que chega a SEA em seu esforço de quantificação.

Não cabe, no âmbito deste trabalho, examinar em profundidade possíveis falhas do modelo da SEA nem mesmo listar as questões levantadas pela SEE. Pode-se no entanto, ten

tar ilustrar estas divergências com a apresentação das Tabelas 23 e 24. A primeira apresenta projeções de receita previdenciária para 1989 elaboradas pela Secretaria de Planejamento e Orçamento (SPO), pela Secretaria de Estatística e Atuária (SEA) e pela Secretaria de Estudos Especiais (SEE). A segunda apresenta estimativas de despesas com benefícios preparadas pela SPO e pela SEA. (*)

TABELA 23
ESTIMATIVA DE RECEITA PREVIDENCIÁRIA
PARA O ANO DE 1989

	NCz\$ milhões de jan/1989		
	SPO	SEA	SEE
Contribuição sobre folha ⁽¹⁾	14.200,6	9.948,9	9.677,9
FINSOCIAL	10,8	10,8	307,6
Lucro ⁽²⁾	2.813,5	4.591,4	3.920,0
Outras Fontes	722,3	995,0	1.309,6
TOTAL	17.747,2	15.546,1	15.215,1

FONTE: SPO - Projeção do Fluxo de Caixa/SINPAS - 1989 (21/02/89)
SEA - Financiamento da Previdência Social (coluna 1989)
SEE - Estimativa das Receitas Previdenciárias Segundo os Fatos Geradores (17/02/89).

NOTAS: (1) - Para SPO, usou-se arrecadações bancárias menos transferências a terceiros como aproximação para a contribuição sobre folha de salários.
(2) - SPO e SEE usam o conceito de resultado líquido do exercício, enquanto SEA o de lucro operacional.

Em relação às despesas, pode-se fazer um exercício semelhante, embora aqui só disponhamos de duas projeções, uma da SPO e outra da SEA. A Tabela 24 a seguir, apresenta esta comparação.

(*) As estimativas apresentadas nestas tabelas foram elaboradas em fevereiro de 1985, depois portanto do Plano Verão, devendo incorporar os seus efeitos.

TABELA 24
ESTIMATIVAS DE DESPESAS COM BENEFÍCIOS
PARA O ANO DE 1989

	NCz\$ milhões de jan/1989	
	SPO	SEA
Benefícios	11.209,6	11.969,2
Básico	9.108,7	10.078,9
Atualização	1.317,2	1.890,3
Abono	783,7	-

Fonte: As mesmas da Tabela 23.

Confrontados estes valores com os que constam do orçamento do FPAS para 1989 (apresentado na seção anterior), confirma-se a necessidade de se encaminhar uma negociação com a União (diretamente ou através do Legislativo) para garantir a transferência para a caixa do SINPAS da totalidade dos recursos do FINSOCIAL previstos na Constituição e dos excessos de arrecadação das contribuições sobre o resultado líquido das em presas, sem o que esta negociação terá que se fazer *ex-post factum*, quando as insuficiências financeiras do sistema começarem a espoucar.

Retomando a idéia inicial deste capítulo, pode-se empreender a tentativa de avaliar o ano de 1989, tendo em vista o comportamento previsto das variáveis institucionais e das variáveis econômico-financeiras, cujo correto equacionamento ajudará a construir a arquitetura de um modelo de previsão alternativo, de modo a superar o impasse atual nas dimensões sobre as perspectivas do SINPAS para o ano em curso (e para os que se seguem). Assim, pode-se prever, levando em conta inicialmente apenas as variáveis de natureza institucional, algumas alternativas que influenciarão a arrecadação de receitas no corrente ano:

Situação I - cumprem-se os prazos constitucionais, o que significa que qualquer proposta de nova ampliação de base de recursos da seguridade só terá efeitos financeiros no próximo ano; ficam valendo as regras já estabelecidas, a saber:

- as contribuições de empregados e empregadores sobre folha de salários permanecerão com as mesmas alíquotas vigentes;

- as contribuições de empregadores sobre faturamento permanecerão com as mesmas alíquotas, valendo a regra estabelecida pelo artigo 56 das Disposições Constitucionais Transitórias, pelo qual cinco dos seis décimos percentuais da alíquota do FINSOCIAL passam a integrar a receita da seguridade social; de qualquer forma, como ainda não existe o orçamento da seguridade nem estão definidas as regras de gestão financeira da seguridade, o repasse de recursos desta fonte para o orçamento do SINPAS fica limitado à dotação estabelecida no Orçamento Fiscal da União;

- as contribuições de empregadores sobre lucro serão aquelas definidas pelo Executivo através de medidas provisória já aprovada pelo Congresso; também aqui, o repasse de recursos para o SINPAS fica limitado à dotação orçamentária, pelas mesmas razões.

Situação II - antecipa-se a apresentação ao Congresso de um projeto de lei sobre financiamento da seguridade social, de modo a se obter algum efeito financeiro ainda neste ano de 1989(*); apenas para fins de armação do cenário, pode-se imaginar que tal projeto manteria as contribuições sobre folha (empregados e empregadores) tal como estão, repassaria à seguridade a totalidade dos recursos do FINSOCIAL e estabelecería uma contribuição sobre lucro cuja arrecadação anualizada fosse equivalente a 80% da receita do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica.

(*) Mesmo neste caso, ainda que o projeto fosse encaminhado imediatamente ao Congresso e este reduzisse à metade o prazo de que dispõe para apreciá-lo, o máximo que se conseguiria é que entrasse em vigor no último trimestre do ano.

Em relação às despesas, pode-se também destacar aquelas que têm vigência imediata daquelas que não a têm. No primeiro caso, encontra-se a recomposição do valor dos benefícios pelo número de salários mínimos que continham à época de sua concessão, mantendo-se este mesmo critério de atualização até a implantação do plano de custeio e benefícios. Todos os demais benefícios ficaram vinculados à aprovação pelo Congresso e posterior implantação progressiva do plano de custeio e benefícios. Também aqui, dados os prazos fixados pela Constituição, que fala em implantação progressiva dos novos planos de custeio e benefícios nos dezoito meses que se seguirem à sua aprovação pelo Congresso, pode-se pensar em duas situações alternativas:

Situação A - Reajuste dos benefícios em manutenção, em maio deste ano; permanência do critério de atualização baseado no número de salários mínimos até outubro; implantação gradativa do novo plano de benefícios nos dezoito meses que transcorrem entre outubro de 1989 e abril de 1991, com impacto financeiro ainda este ano das seguintes modificações:

- piso de um salário mínimo para todos os benefícios de prestação continuada;
- gratificação natalina;
- novo critério de cálculo de benefícios;
- novos critérios de reajuste para os benefícios.

Situação B - Reajuste dos benefícios em manutenção em maio de 1989, com base na regra do artigo 58 das Disposições Transitórias; aprovação antecipada pelo Congresso de no

va regra para atualização do valor dos benefícios, com base na inflação decorrida ou nos índices da política salarial (o que foi maior), para vigorar já no segundo semestre deste ano; implantação gradativa do novo plano de benefícios a partir de janeiro de 1990, com exceção da gratificação natalina que já seria paga em dezembro deste ano.

Embora inexistam até o momento informações suficientes para a quantificação destas situações, pode-se, no plano das mudanças institucionais, imaginar quatro cenários básicos, um dos quais francamente pessimista (resultante da combinação das situações I e A, descritas acima), um francamente otimista (combinação das situações II e B) e dois intermediários (I e B e II e A).

Em relação às variáveis de natureza econômica e financeira, pode-se também trabalhar com situações alternativas, tendo em vista distintas possibilidades de evolução da economia brasileira, nas condições criadas pelo novo plano de estabilização. São que aqui é possível fazer projeções, no que toca à arrecadação das contribuições compulsórias e às despesas com benefícios, elementos centrais na estrutura financeira do SINPAS, usando para tanto os modelos de previsão, desenvolvidos por técnicos da DATAPREV, para o estudo do fluxo de caixa de sistema (*).

O modelo de previsão da arrecadação bancária admite que a mesma pode ser prevista a partir de informações sobre o comportamento futuro dos índices de inflação, do piso nacional de salários e da taxa de desemprego. Já o modelo de previsão das despesas com benefícios supõe que as mesmas variam em função das variações do piso nacional de salários e da estrutura salarial como um todo, assim como do valor das despe

(*) Estes modelos, a metodologia utilizadas nas estimativas e os valores utilizados para as diversas variáveis são mostrados em anexo, ao final deste trabalho.

sas com benefícios no período anterior.

Como já são conhecidos, no momento, os índices de inflação relativos aos meses de janeiro e fevereiro, a taxa de desemprego de janeiro e os valores da arrecadação bancária e das despesas com benefícios realizadas no primeiro bimestre, estes dados foram incorporados ao modelo, para obter informações sobre o comportamento das variáveis desejadas a partir de março. Duas hipóteses comuns aos diferentes cenários foram também adotadas:

- 1) Dado o atual quadro de congelamento de salários e a lentidão com que se processam as negociais entre trabalhadores, empresários e governo para definir uma nova política salarial, supõe-se que esta sô será adotada a partir de maio;
- 2) Considera-se que o Plano Verão não afetará o nível de emprego a curto prazo, com o que, para as várias simulações apresentadas neste estudo, utilizar-se-ã a mesma série para a taxa de desemprego, a qual apresenta comportamento mensal muito parecido com o de 1988.

Para a elaboração dos cenários, adota-se diferentes hipóteses para o desempenho da inflação, da política salarial e do piso nacional de salários. Para a taxa de inflação, consideram-se duas hipóteses, aqui denominadas de Inflação 1 e Inflação 2: a primeira, de aceleração mais lenta, supõe um retorno ao patamar de 20% apenas no final do ano; na segunda, onde a aceleração é mais rápida, o patamar de 20% é alcançado já no início do segundo semestre, para, a partir daí, ascender mais lentamente, chegando a 30% em dezembro.

Para a política salarial, são estabelecidas também duas hipóteses alternativas, denominadas de Política Salarial 1 e de Política Salarial 2. Na Política Salarial 1, os reajustes de salários serão feitos pela variação integral da inflação acumulada do trimestre anterior, nos meses de maio, agosto e novembro. Já na Política Salarial 2, assume-se um retorno à regra da URP.

Para o Piso Nacional de Salários, também são apresentadas duas hipóteses: na hipótese Piso Nacional de Salários 1, a recomposição de seu valor real é feita trimestralmente pela variação integral da inflação acumulada no trimestre anterior (tal como em Política Salarial 1); na hipótese Piso Nacional de Salários 2, a recomposição é mensal, pela inflação plena do mês anterior.

Com base nestas hipóteses, são mostrados três cenários alternativos, explicitados na Tabela 25, para as projeções de receita da arrecadação bancária e despesas com benefícios para o ano de 1989. Tais cenários resultam das seguintes combinações:

- Cenário A: Inflação 1, Política Salarial 1 e PNS 1;
- Cenário B: Inflação 2, Política Salarial 2 e PNS 2;
- Cenário C: Inflação 1, Política Salarial 2 e PNS 2.

TABELA 25 - ESTIMATIVAS DE ARRECAÇÃO BANCÁRIA E DESPESAS COM BENEFÍCIOS
1989

	ARRECAÇÃO BANCÁRIA	DESPESAS COM BENEFÍCIOS			TOTAL
		BÁSICO	RECOMPOSIÇÃO	ABONO	
CENÁRIO A					
JANEIRO	1.060.941,07	517.347,59	-	-	517.347,59
FEVEREIRO	1.355.355,00	666.257,06	-	-	666.257,06
MARÇO	1.681.358,40	730.296,30	-	-	730.296,30
ABRIL	1.683.825,27	741.154,37	-	-	741.154,37
MAIO	1.713.117,61	752.276,29	-	-	752.276,29
JUNHO	1.771.555,06	862.306,09	393.666,18	-	1.145.942,47
JULHO	1.978.040,10	862.306,09	451.244,78	-	1.313.550,87
AGOSTO	1.987.366,02	862.306,09	451.244,78	-	1.313.550,87
SETEMBRO	2.039.610,58	862.306,09	451.244,78	-	1.313.550,87
OUTUBRO	2.469.862,03	1.057.182,26	553.223,48	-	1.610.405,74
NOVEMBRO	2.507.047,52	1.057.182,26	553.223,48	-	1.610.405,74
DEZEMBRO	2.803.493,55	1.057.182,26	553.223,48	-	1.610.405,74
ANO	23.051.692,21	10.654.520,71	4.186.120,26	2.267.773,35	4.535.546,70
				2.267.773,35	17.108.414,32
CENÁRIO B					
JANEIRO	1.060.941,07	517.347,59	-	-	517.347,59
FEVEREIRO	1.355.355,00	666.257,06	-	-	666.257,06
MARÇO	1.681.358,40	730.296,30	-	-	730.296,30
ABRIL	1.683.825,27	741.154,37	-	-	741.154,37
MAIO	1.754.496,19	780.622,51	-	-	780.622,51
JUNHO	1.812.366,91	1.126.167,30	408.499,87	-	1.414.554,37
JULHO	2.029.527,40	1.245.143,93	589.323,35	-	1.715.490,65
AGOSTO	2.265.669,87	1.387.831,32	651.583,81	-	1.896.727,74
SETEMBRO	2.474.256,49	1.641.792,98	726.252,13	-	2.114.083,25
OUTUBRO	3.040.902,34	1.954.008,91	859.149,75	-	2.500.942,73
NOVEMBRO	3.714.950,06	2.340.727,58	1.022.532,88	-	2.976.541,79
DEZEMBRO	4.606.407,31	2.923.212,50	1.224.902,78	-	3.565.630,36
ANO	27.480.056,31	16.054.562,35	7.011.962,11	4.452.930,04	8.905.860,08
				4.452.930,04	27.519.454,50
CENÁRIO C					
JANEIRO	1.060.941,07	517.347,59	-	-	517.347,59
FEVEREIRO	1.355.355,00	666.257,06	-	-	666.257,06
MARÇO	1.681.358,40	730.296,30	-	-	730.296,30
ABRIL	1.635.825,49	741.154,37	-	-	741.154,37
MAIO	1.754.496,19	780.622,51	-	-	780.622,51
JUNHO	1.812.366,91	838.711,15	408.499,87	-	1.145.942,47
JULHO	1.961.026,91	911.067,51	438.897,55	-	1.277.608,70
AGOSTO	2.051.092,99	1.022.217,39	476.798,62	-	1.387.866,13
SETEMBRO	2.093.719,80	1.143.006,53	524.460,36	-	1.526.677,75
OUTUBRO	2.385.544,83	1.298.903,29	593.425,61	-	1.736.432,14
NOVEMBRO	2.555.882,24	1.341.531,25	679.716,09	-	1.978.619,38
DEZEMBRO	2.780.377,30	1.812.260,74	702.023,30	-	2.043.554,55
ANO	23.128.013,73	11.783.375,69	4.772.177,45	2.760.616,79	5.521.233,58
				2.760.616,79	19.316.169,93

OBSERVAÇÕES: 1) Para os meses de janeiro e fevereiro foram utilizados os valores efetivamente realizados, de acordo com os boletins de fluxo de caixa do IAPAS referentes ao último dia de cada um dos dois meses considerados; de março em diante projeções de acordo com as hipóteses de cada um dos cenários considerados.

- 2) Na projeção dos valores de despesas com benefícios, foi estimado que a recomposição do valor dos benefícios de prestação continuada pelo número de salários mínimos que continham à época de sua concessão provocará um incremento de 52,33% ao mês, a partir do mês de maio. A metodologia adotada para se chegar a este percentual foi a seguinte:
- de posse do DIB (que contém a informação relativa à data de início do benefício) e do rendimento atual do benefício, calculou-se sua renda mensal inicial, baseado na política de reajuste dos valores dos benefícios;
 - foram considerados excessões aqueles casos cujos valores correspondem ao piso de benefícios previdenciários;
 - foram excluídos do cálculo da recomposição os benefícios relativos às categorias especiais (ferroviários, econômicos etc.), por terem critérios de reajuste distintos da política salarial;
 - os valores encontrados no cálculo da renda mensal inicial foram convertidos em números de salários mínimos da região em que foi concedido o benefício;
 - adotou-se a hipótese de equivalência entre salário mínimo e piso nacional de salários;
 - foi considerada a existência do teto de benefícios previdenciários.

Os três cenários descritos sinalizam situações de perdas significativas do poder de compra dos salários. O cenário A, com reajustes trimestrais pela inflação do trimestre anterior, ao repor os salários pelo pico, é o que proporciona menores perdas aos trabalhadores: cerca de 29%. As outras duas situações, ainda que prevendo reajustes mensais, como estes refletem a inflação média do trimestre anterior, acarretam perdas muito maiores; 37% no cenário C e 52% no cenário B.

O resultado, do ponto de vista das contas do SINPAS, guarda estreita correlação com as observações feitas para o poder de compra dos salários: a melhor situação é a do cenário A, que proporciona um saldo positivo entre a arrecadação bancária e a despesa com benefícios da ordem de NCz\$ 6 milhões; a pior, a do cenário B, corresponde a um quadro em que a arrecadação das contribuições previdenciárias não é suficiente para os pagamentos à conta dos benefícios.

Apenas à guisa de exercício, pode-se imaginar o resultado final do exercício de 1989, levando em conta algumas estimativas para as demais contas do SINPAS. As demais receitas podem ser de duas naturezas: de origem fiscal-orçamentária, como os Encargos Previdenciários da União (EPU), FINSOCIAL, contribuição sobre o lucro e Cota de Previdência; de origem não fiscal-orçamentária, como os rendimentos de aplicações financeiras e algumas outras receitas, incluindo prêmio de seguros DPVAT, multas, juros moratórios, rendas patrimoniais e industriais. Para as receitas do primeiro grupo, adotou-se os valores das dotações previstas no orçamento da União, liberados de acordo com o cronograma da Tabela 26 a seguir.

Para as receitas financeiras, supõe-se que há uma relação direta entre o seu valor e o saldo verificado a cada mês. Sendo assim, e desde que a taxa de juros permaneça no patamar atual, os rendimentos das aplicações financeiras poderão proporcionar receitas de NCz\$ 300 milhões, NCz\$ 90 milhões e NCz\$ 150 milhões para os cenários A, B e C, respectivamente.

TABELA 26
CRONOGRAMA DE LIBERAÇÃO DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO SINPAS

	NCz\$ 1.000			
	EPU	FINSOCIAL	LUCRO	COTA DE PREVIDÊNCIA
Março	38.510	1.080	-	1.680
Abril	51.460	1.080	-	1.680
Maió	51.460	1.080	468.912	1.680
Junho	51.460	1.080	468.912	1.680
Julho	51.460	1.080	468.912	1.680
Agosto	51.460	1.080	468.912	1.680
Setembro	51.460	1.080	468.912	1.680
Outubro	51.460	1.080	468.912	1.680
Novembro	51.460	1.080	-	1.680
Dezembro	51.460	1.080	-	1.680

Quanto às outras receitas, a hipótese é que o seu valor é reajustado a cada mês pela inflação, o que permite projetar NCz\$. 110 milhões nos cenários A e C e NCz\$ 180 milhões no cenário B.

No que diz respeito às despesas, considerou-se apenas três itens: assistência médica, pessoal e outras despesas, que incluem as não nominadas aqui. Os gastos com assistência médica assumem, em cada cenário, valores tais que a proporção de 30% no orçamento da seguridade social, determinada pela Constituição em suas Disposições Transitórias, é garantida. Na rubrica pessoal, a hipótese do cenário A é de que não haverá reajuste dos vencimentos do funcionalismo até o fim do ano; nos outros dois cenários, introduz-se reposições de 20% e de 10%, respectivamente, para os cenários B e C, a partir do mês de julho. O item outras despesas aparece com o mesmo valor em todos os cenários, valor este que corresponde às estimativas de fluxo de caixa do próprio MPAS.

Assim, pode-se construir a Tabela 27 que retrata o resultado de caixa esperado para 1989. A situação mais favorável

TABELA 31 - EXERCÍCIOS SOBRE O FLUXO DE CAIXA DO SINPAS

	1989			NCz\$ 1.000
	CENÁRIO A	CENÁRIO B	CENÁRIO C	
1. SAÍDO INICIAL	96.122	96.122	96.122	96.122
2. RECEBIMENTOS	26.832.582	31.120.946	26.758.903	26.758.903
2.1 - Arrecadação Bancária	23.051.692	27.480.056	23.128.013	23.128.013
2.2 - Aplicações Financeiras	300.000	90.000	150.000	150.000
2.3 - Transferências da União	3.370.890	3.370.890	3.370.890	3.370.890
- EPU	529.569	529.569	529.569	529.569
- FINSOCIAL	11.048	11.048	11.048	11.048
- Lucro	2.813.472	2.813.472	2.813.472	2.813.472
- Cota de Previdência	16.801	16.801	16.801	16.801
2.4 - Outros	110.000	180.000	110.000	110.000
3. TOTAL DE PAGAMENTOS	28.165.706	40.007.013	30.506.365	30.506.365
3.1 - Benefícios	17.108.414	27.519.454	19.316.169	19.316.169
- Básico	10.654.521	16.054.562	11.783.376	11.783.376
- Recomposição	4.186.120	7.011.962	4.772.177	4.772.177
- Abono	2.267.773	4.452.930	2.760.616	2.760.616
3.2 - Assistência médica	6.277.933	7.483.961	6.298.718	6.298.718
3.3 - Pessoal	2.082.223	2.306.462	2.194.342	2.194.342
3.4 - Outros	2.697.136	2.697.136	2.697.136	2.697.136
4. SALDO FINAL (1 + 2 - 3)	- (1.237.002)	- (8.789.945)	- (3.651.340)	- (3.651.340)

rável - a do cenário A - apresenta um déficit de NCz\$ 1.237 milhões, o que corresponde a 5% de total de recebimentos. O cenário B - que descreve a situação mais adversa - chega a um déficit de NCz\$ 8.790 milhões, que equivale a 28% dos rendimentos. No cenário C, uma situação intermediária entre as outras duas, o déficit é de NCz\$ 3.651 milhões ou 14% dos recebimentos.

Estes resultados permitem algumas observações aqui apresentadas a título de conclusões finais. A primeira é que, mesmo nas condições atuais (em que aparentemente se está aplicando o princípio da diversificação da base), o desempenho financeiro do SINPAS continua fortemente correlacionado ao comportamento da massa salarial (*). A situação que lhe é mais favorável corresponde não apenas ao quadro de mais lenta retomada do processo inflacionário como aquele em que são menores as perdas salariais dos trabalhadores. E a situação menos favorável é a de rápida retomada do processo inflacionário e de perdas significativas do poder de compra dos salários; deve-se observar que, caso viesse a se confirmar um cenário como este, as perdas de receita para o SINPAS deveriam ser maiores ainda, pelo efeito de uma conjuntura tão adversa sobre o nível de emprego. Neste sentido, qualquer política econômica de natureza recessiva continuará a ser altamente perversa para a previdência, podendo mesmo inviabilizar o equilíbrio financeiro do sistema.

Em segundo lugar - e fazendo aqui convergir as observações contidas no final do Capítulo II - é imprescindível que se abram desde já negociações com a área econômica do governo para garantir o cumprimento dos preceitos legais que regem a seguridade e a previdência. Antes de mais nada, é preciso que o princípio constitucional que estabelece as fontes e usos da seguridade social seja respeitado, de modo a permitir que a totalidade dos recursos arrecadados das fontes estabele-

(*) Isto se deve basicamente a dois fatores: o peso da arrecadação das contribuições, que incidem sobre folha de salários na estrutura das receitas do SINPAS (75% no orçamento de 1989); o fato de que as contribuições sobre as novas bases (lucro e faturamento) entram no orçamento do SINPAS como transferências da União, o que não cria nenhuma obrigatoriedade de repasse dos excessos de arrecadação que se venham a verificar. Neste sentido é que a diversificação da base é apenas aparente.

cidas no artigo 195 da Constituição seja destinada à seguridade e que os excedentes verificados, depois de efetuadas as despesas de seguridade realizadas em outros ministérios, sejam transferidos ao SINPAS para garantir-lhe uma execução financeira mais tranqüila. Deve também ser incluída nesta negociação uma cláusula relacionada com o estabelecido no artigo 103 do Regulamento de Custeio da Previdência, aprovado pelo Decreto nº 83.081, de 24/01/1979, e alterado pelo Decreto nº 90.817, de 17/01/1985, que continua em vigor até que nova legislação o substitua. Este artigo determina, como obrigação da União, o compromisso de pagar as despesas de pessoal e administração geral dos órgãos do SINPAS. Ainda que seja improvável o cumprimento deste segundo ponto, se houvesse êxito nestas negociações, os déficits estimados para os cenários A e C desapareceriam, e o do cenário B reduzir-se-ia a menos da metade.

A situação da seguridade social, nestes primeiros meses de existência, confirma a frase de Lampedusa, expressão lapidar do pensamento conservador-modernizante, apenas ligeiramente modificada. "Já que tudo mudou, o que é preciso fazer para que tudo permaneça como está?" perguntam-se os expoentes da coalização conservadora que dominou o governo. E, ao que parece, foram rápidos na resposta, desarmando o principal instrumento de realização de novas políticas na área - o orçamento da seguridade social.

Que o governo federal escolha um caminho ortodoxo para combater a inflação, entende-se. Que, em decorrência, o fantasma do déficit público volte a aparecer em cena como inimigo público número um é uma consequência natural. O caráter *self-defeating* desta política, no entanto, é evidente, pois, ao manter um patamar de juros reais tão elevados e por um período tão longo, o efeito é devastador sobre o pretendido equilíbrio das finanças públicas, além de imobilizar o instrumento monetário da política econômica. Neste contexto, as medidas de natureza orçamentária com que o governo contemplou a previdência (e, por extensão, a seguridade) perdem inteiramente o sentido. A utilização para outros fins de recursos que

ANEXO 1

Modelo de Previsão da Arrecadação Bancária (*)

Para a previsão da Arrecadação Bancária, utilizamos o modelo apresentado na expressão (1) abaixo.

$$(1) \quad \ln AB_t = a_0 + a_1 \ln PNS_{t-1} + a_2 \ln IOI_{t-2} + a_3 h_{t-1} + e_t,$$

onde: AB é Arrecadação Bancária
 PNS é o Piso Nacional de Salários;
 IOI é o Índice Oficial de Inflação;
 h é a Taxa de Desemprego; e
 e é um termo aleatório

A equação (1) é estimada pelo método de Mínimos Quadrados Ordinários e das estimativas obtidas dos parâmetros a_i ($i = 0, 1, \dots, 3$), obtemos a equação de previsão, que é dada pela expressão (2).

$$(2) \quad \hat{p}_t = 10,3657 + 0,2504 \ln PNS_{t-1} + 0,8137 \ln IOI_{t-2} - 0,0784 h_{t-1}$$

Obs. 1 - Os valores das estimativas dos parâmetros são obtidos com uma amostra que inclui os dados de dezembro de 1988, sendo portanto estimativas atualizadas;

Obs. 2 - Apenas para efeito ilustrativo, as projeções mostradas na seção anterior são obtidas substituindo os valores dos diferentes cenários alternativos na expressão (2).

(*) Este modelo, bem como o que segue, foi desenvolvido por técnicos da Divisão de Métodos Quantitativos da DATAPREV.

ANEXO 2

Modelo Determinístico de Previsão de Despesas com Benefícios

A variação mensal das Despesas com Benefícios é, com exceção do efeito de concessões e cessações, resultado da aplicação de dois índices de reajustes: o PNS para os benefícios cujos valores são vinculados a este salário e URP para aqueles cujos reajustes estão vinculados à política salarial.

Assim sendo o algoritmo utilizado para este cálculo é o mostrado na expressão (3), ou seja:

$$(3) \quad VB_t = VB_{t-1} [A_{t-1} (VPNS_{t-1}) + B_{t-1} (URP_{t-1})],$$

onde: VB_t é o valor das despesas com Benefícios para o período t;

VB_{t-1} é o valor das Despesas com Benefícios para o período t-1

A é a proporção dos Benefícios reajustados pelo PNS;

B é a proporção dos Benefícios reajustados pela URP;

VPNS é a variação do PNS; e

URP é a variação da URP.

ANEXO 3

Hipóteses Utilizadas no Desenvolvimento dos Modelos

TABELA H.1
TAXAS DE DESEMPREGO
ESTIMADAS PARA 1989

MÊS	TAXA
Janeiro	3.80
Fevereiro	4.33
Março	4.30
Abril	4.08
Maio	4.04
Junho	3.90
Julho	3.84
Agosto	4.16
Setembro	3.84
Outubro	3.65
Novembro	3.32
Dezembro	2.92

FONTE: Dados do IBGE para a taxa de desemprego aberto para 1988.

TABELA H.2
TAXAS ESPERADAS DE INFLAÇÃO PARA 1989
(%)

MÊS	INFLAÇÃO	
	1	2
Março	4,00	10,00
Abril	4,80	12,42
Maio	5,80	14,89
Junho	7,00	17,42
Julho	8,30	20,00
Agosto	10,00	22,04
Setembro	12,00	24,11
Outubro	14,30	26,22
Novembro	17,20	28,37
Dezembro	20,60	30,55

TABELA H.3
ÍNDICES DE REAJUSTE DE SALÁRIOS
UTILIZADOS PARA 1989
(%)

MÊS	Pol. Sal. 1	Pol. Sal. 2	Pol. Sal. 2
	x Inflação 1	x Inflação 2	x Inflação 1
Março	0,00	0,00	0,00
Abril	0,00	0,00	0,00
Maio	12,92	8,61	4,13
Junho	0,00	8,61	4,13
Julho	0,00	8,61	4,13
Agosto	22,60	17,42	7,03
Setembro	0,00	17,42	7,03
Outubro	0,00	17,42	7,03
Novembro	40,82	24,11	12,08
Dezembro	0,00	24,11	12,08

TABELA H.4
COMPORTAMENTO ESPERADO
PISO NACIONAL DE SALÁRIOS
1989

MÊS	PNS 1		PNS 2	
	Valor Nominal (NCz\$)	Variação (%)	Valor Nominal (NCz\$)	Variação (%)
Janeiro	54,37	-	54,37	-
Fevereiro	63,90	17,53	63,90	17,53
Março	63,90	0,00	63,90	0,00
Abril	63,90	0,00	70,29	10,00
Maio	72,15	12,92	79,02	12,42
Junho	72,15	0,00	90,79	14,89
Julho	72,15	0,00	106,60	17,42
Agosto	88,46	22,60	127,92	20,00
Setembro	88,46	0,00	156,12	22,04
Outubro	88,46	0,00	193,75	24,11
Novembro	124,57	40,82	244,56	26,22
Dezembro	124,57	0,00	313,94	28,37

TABELA A.1
EVOLUÇÃO DOS RECURSOS DO SINPAS POR FONTE DE RECURSOS
BRASIL 1980/89

(Cz\$ milhões de Junho/88)

ANOS	F O N T E S D E R E C U R S O S					Total
	Contribuições Compulsórias	Contribuições da União	Receita de Capital	Receita Patrimonial	Outras Receitas	
1980	2.614.342,8	148.684,0	231,9	15.005,2	73.263,6	2.851.526,7
1981	2.563.413,2	278.814,4	1.113,2	15.677,8	66.839,4	2.925.858,0
1982	3.223.341,9	159.074,0	3.223,7	30.451,1	65.749,3	3.481.840,0
1983	2.554.275,5	234.517,6	974,1	20.339,4	41.884,8	2.851.991,4
1984	2.289.399,6	294.608,1	603,0	26.322,9	52.692,2	2.663.625,8
1984	2.597.157,6	127.301,0	417,5	122.917,7	49.375,8	2.897.169,6
1986	3.085.743,7	130.501,4	4.336,9	94.832,1	44.783,8	3.360.197,9
1987	2.751.778,7	27.552,1	440,6	568.714,5(*)	32.329,7	3.380.815,7

FONTE: IPEA/IPLAN/CSP e IESP/FUNDAP.

(*) O aumento dos valores pode ser explicado pelo crescimento das aplicações financeiras de recursos a cargo da Previdência Social. Tal possibilidade não havia sido utilizada nos anos anteriores.

TABELA A.2
COMPOSIÇÃO DA RECEITA DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL - 1980/87

ANO	CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS	CONTRIBUIÇÕES DA UNIÃO	OUTRAS RECEITAS
1980	91.62	5.21	3.17
1981	87.61	9.53	2.86
1982	93.06	4.57	2.37
1983	89.56	8.22	2.22
1984	85.95	11.06	2.99
1985	89.64	4.39	5.97
1986	91.83	3.88	4.29
1987	81.39	0.81	17.79

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços do FPAS.

Obs. 1: Em 1982, o balanço não contabilizou nas contribuições da União como receita os Cz\$180 bilhões de ORTNs que foram impostos aos bancos como amortização da dívida da Previdência Social. As receitas de contribuições relativas a 1985 incluem os efeitos de uma antecipação de recursos, estimada em Cz\$ 4 trilhões, fruto da redução do prazo do recolhimento das empresas do último dia de cada mês.

Obs. 2: O aumento do item "Outras Receitas" em 1987 pode ser explicado pelo crescimento das aplicações financeiras de recursos a cargo da Previdência Social. Tal possibilidade não havia sido utilizada nos anos anteriores.

TABELA A.3
COMPOSIÇÃO DO DISPENDIO GLOBAL DO SINPAS - 1980/87 (%)

ANOS	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	FUNABEM
1980	68,02	27,35	2,96	1,28	0,39
1981	68,26	24,34	5,67	1,30	0,43
1982	72,19	23,29	2,99	1,15	0,37
1983	74,08	21,91	2,63	1,04	0,34
1984	70,54	25,33	3,03	0,82	0,28
1985	69,07	26,74	3,13	0,80	0,26
1986	70,05	25,20	2,88	1,59	0,28
1987	53,20	37,85	3,63	4,23	1,05

FONTES: Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da FUNABEM.

TABELA A.4
DISTRIBUIÇÃO INSTITUCIONAL DA DESPESA DO SINPAS - 1983/87

ANOS	(Ncz\$ milhares de JUN/1988)				TOTAL
	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	
1983	2149992.8	635739.4	76348.1	30080.0	2901993.3
1984	1884698.9	676998.0	80963.3	21870.1	2671951.7
1985	1886832.6	74650.4	87410.7	22333.9	2750248.0
1986	2200388.6	791844.9	90564.8	49816.4	3141195.7
1987	1655121.2	1177504.9	112759.6	132983.0	3110930.2

FONTE: IPEA/IPLAN/CSP e IESP FUNDAP.

TABELA A.5
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO SINPAS - FPAS - 1980/87

ANOS	RECEITAS E DESPESAS DO FPAS (Em Cz\$ Milhões de Junho/88)		DÉFICIT OU SUPERÁVIT (Em % da Receita)
	RECEITA	DESPESA	
1980	2.853.545,3	3.063.572,1	-7,4
1981	2.925.858,0	3.180.042,4	-8,7
1982	3.481.840,1	3.393.919,2	2,5
1983	2.851.991,4	2.901.993,4	-17,5
1984	2.663.625,9	2.671.951,8	-0,3
1985	2.897.169,4	2.791.993,7	3,6
1986	3.360.198,0	3.141.195,8	6,5
1987	3.380.815,7	3.110.930,2	8,0

FONTE: IPEA/IPLAN/CSP e IESP/FUNDAP.

TABELA A.6
EVOLUÇÃO REAL (1) DO SALÁRIO MÍNIMO DE REFERÊNCIA
E DO PISO NACIONAL DE SALÁRIOS

MÊS	SALÁRIO MÍNIMO DE REFERÊNCIA				PISO NACIONAL DE SALÁRIOS			
	1985	1986	1987	1988	1985	1986	1987	1988
Jan	93,65	95,10	94,81	58,72	93,65	96,10	83,00	87,33
Fev	84,83	89,15	83,09	59,54	84,83	89,15	83,09	87,33
Mar	77,61	117,34	100,19	38,91	77,61	117,34	100,19	86,53
Abr	71,93	116,41	81,99	58,07	71,93	116,41	81,99	85,47
Mai	133,57	115,26	79,92	58,29	133,57	115,26	79,92	85,81
Jun	122,31	114,23	82,11	55,38	122,31	114,23	82,11	82,33
Ju1	110,39	112,99	77,20	55,12	110,39	112,99	77,20	81,90
Ago	99,54	111,54	73,05	55,53	99,54	111,54	73,05	82,53
Set	90,33	110,00	70,05	52,97	90,33	110,00	81,52	79,07
Out	80,51	107,53	64,99	52,20	80,51	107,53	79,47	78,52
Nov	126,09	102,11	59,61	52,93(2)	126,09	102,11	79,11	79,61
Dez	109,26	91,25	57,72	50,89(2)	109,26	91,25	81,48	80,38

Elaboração Boletim de Conjuntura.

Base: Média de 1985 = 100.

NOTAS: (1) Este Boletim adota uma forma de deflacionamento que consiste em "deflacionar os salários do mês t pelo índice efetivo de preços do dia 30 do mês t, o qual, porém, corresponde ao IPC oficial do mês t-1" (Ver Boletim de Conjuntura IEI/UFRJ - volume 8, nº 1).

(2) Prevendo inflação de 28,0% para dezembro e 30% para janeiro.

	Nº de páginas
183. TAUILÉ, José Ricardo. <u>Novos Padrões Tecnológicos, Competitividade Industrial e Bem Estar Social: Perspectivas Brasileiras</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 183).	47
184. LIMA, Fernando Carlos G. de Cerqueira; GOMES, Maria Célia. <u>Sistema Financeiro da Habitação: Limites de Expansão de um Sistema Especializado</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 184)	65
185. FERVAZ, João Carlos. <u>A Heterogeneidade Tecnológica da Indústria Brasileira: Perspectivas e Implicações para Política</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 185).	34
186. TIGRE, Paulo Bastos. <u>How Does Latin America Fit Into High Technology?</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 186)	16
187. RUSH, Howard J. <u>Manufacturing Strategies and Government Policies</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 187)	19
188. MAGALHÃES, Paulo; SILVEIRA, Caio Márcio L.P. da; MAGALHÃES, Maria Alice E. <u>Programas Governamentais de Autoconstrução no Brasil: Um Estudo Comparativo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 188)	43
189. PENA, Maria Valéria Junho. <u>O Estado das Informações Sobre a Mulher no Brasil - uma avaliação</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 189)	49
190. TAVARES, Maria da Conceição. <u>A Política Econômica do Autoritarismo</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 190)	15
191. AZEREDO, Beatriz; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. <u>Fontes de Recursos para o Orçamento da Seguridade Social</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão 191)	48
192. VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. <u>O Postulado da Obrigação Política e Suas Justificativas Ideológicas na Teoria Clássica</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 192)	43
193. LIMA, Fernando Carlos G.C.Lima, FIORI, Jorge; MAGALHÃES, Paulo; TINOCO, Galeno; ZONINSEIN, Jonas; SILVEIRA, Caio Márcio L.P.da; GOMES, Maria Célia e BASTOS, Carlos M. <u>Sistema Financeiro da Habitação e Programas Habitacionais Alternativos: Diagnóstico e Perspectivas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 193)	49
194. BATISTA, Jorge Chamí. <u>The Conditions for a Foreign Exchange Constrained Economy: A Critique of Joshi's Model</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 194)	16
195. FIORI, José Luís. <u>Brasil: Uma transição democrática com crise orgânica do Estado</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 195)	38
196. TEIXEIRA, Aloisio; AZEREDO, Beatriz; MATSUTANI, Maurício; FAVERET, Paulo; OLIVEIRA, Pedro Jorge de. <u>O financiamento da seguridade social em 1989: novos caminhos, velhos problemas</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. Discussão, 196)	63
197. BATISTA, Jorge Chamí. <u>Structural Deficits, The Debt Cycle Hypothesis and the Transfer of Real Resources</u> . IEI/UFRJ, Rio de Janeiro, 1989. (Discussão, 197)	23