

# Universalización del Gasto y Diversificación de las Fuentes de Financiamiento - el Caso de la Seguridad Social en Brasil

**José Roberto R. Afonso**

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Cohesión Social en América Latina y el Caribe:  
Una Revisión Perentoria de Algunas de sus Dimensiones

Panel: Cohesión Social y Finanzas Públicas  
Ciudad de Panamá, 7 y 8 de Septiembre de 2006





# Contenido del *paper*

- 1. Estado de las artes de la tributación**
- 2. Histórico reciente de la regulación de las finanzas de la seguridad social**
- 3. Estructura actual de financiamiento y gasto**
- 4. Evaluaciones y perspectivas**



# Cuestiones:

- **Arreglo peculiar** para financiamiento y gasto con pensiones, salud y asistencia
- **Ventajas:** gasto social creciente y elevado; gobierno central activo; disminución de la pobreza y la desigualdad...
- **Desventajas:** carga tributaria excesiva, de mala calidad e injusta; desarreglos federativos...
- **Interesante, necesita más estudios y mejoras:** *no es un modelo*

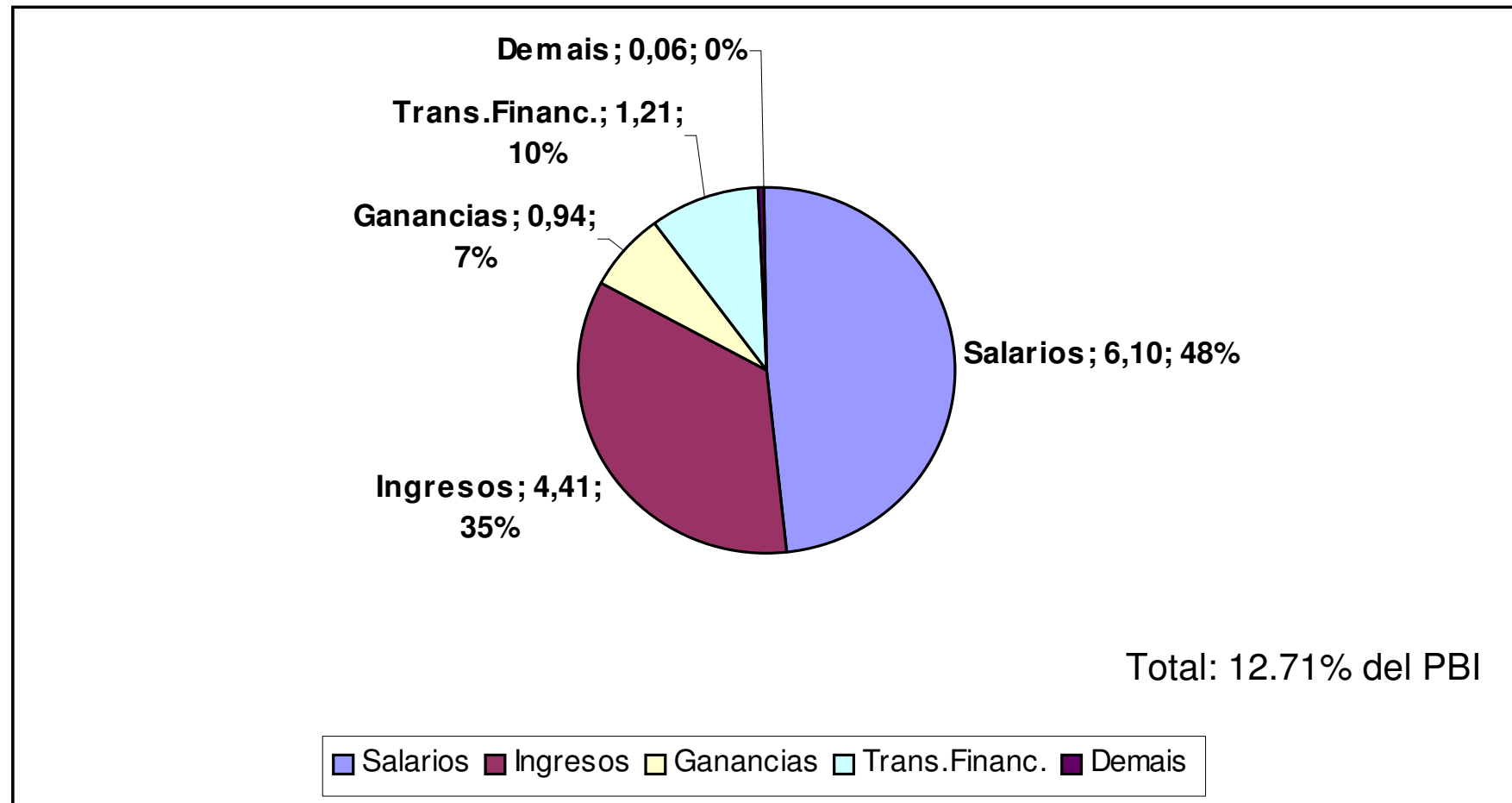


# Histórico: **principio ideal**

- **Reforma constitucional de 1988: innovó en concepto y reglas de la seguridad social**
- **Gastos – acceso ampliado...**
  - flexibilizado para jubilación (piso del salario mínimo, inclusión rural...) y nuevos beneficios asistenciales (ancianos y deficientes pobres)
  - universalizado en la salud pública
- **Ingresos – diversificación de fuentes**
  - Contribuciones sobre salarios y también de las empresas sobre ingresos (realojado), ganancias y transacción financiera (nuevas): en la práctica, impuestos generales y no sólo contribuciones individuales

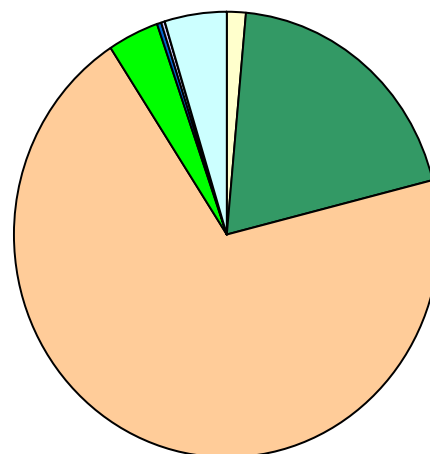
# Financiamiento federal de la seguridad en 2005

- en puntos del PBI y en % del total de ingresos



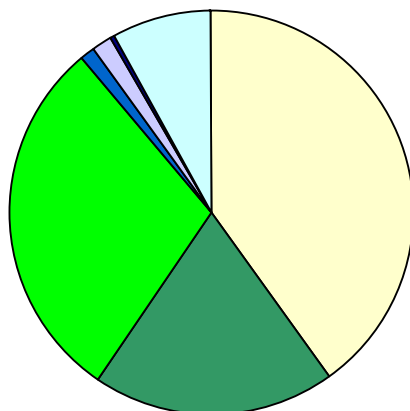
# Financiamiento por ministerio y fuente - en 2005

Min. Previdência Social (7,95% PIB)

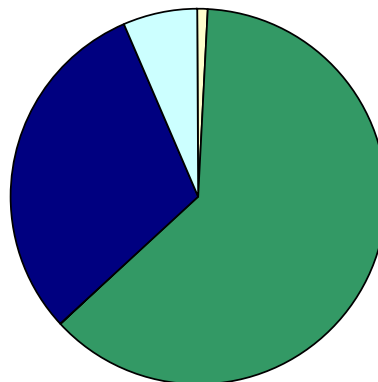


- Contribuição Recursos de Prognóstico
- Contribuição PIS/ PASEP
- CSLL
- COFINS
- Contribuição RGPS
- CPMF
- Contribuição Servidor PSSS
- Contribuição Patronal PSSS
- Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza
- Outras Fontes

Ministério da Saúde (2,06% PIB)



Min. do Desenvolvimento Social (0,81% PIB)



# Financiamiento y Gasto del Gobierno Central en Seguridad Social - 2005

## Ingresos y Gastos de la Seguridad Social - En % do PBI

	2005
Ingresos Recaudados + DRU	14,67
Total de Ingresos de la Seguridad	12,95
Gastos Realizados	13,67
Gasto Total de la Seguridad Ajustada	13,68
Resultado de la Seguridad	-0,76
Desvinculación de los Ingresos de la Unión (DRU)	1,72
Resultado de la Seguridad + DRU Ajustado	0,99

Fuente: TCU



# Evaluación de gasto

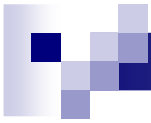
## ■ Régimen general de pensiones y beneficios:

- expansión continua de gastos y déficit creciente a partir de 1997, vinculada a las contribuciones de salarios;
- gasto de un 2,5% en 1988 para un 7,6% del PBI en 2005; déficit actual en un 2,5% del PBI
- creación y ampliación de beneficios asistenciales que independen del ingreso

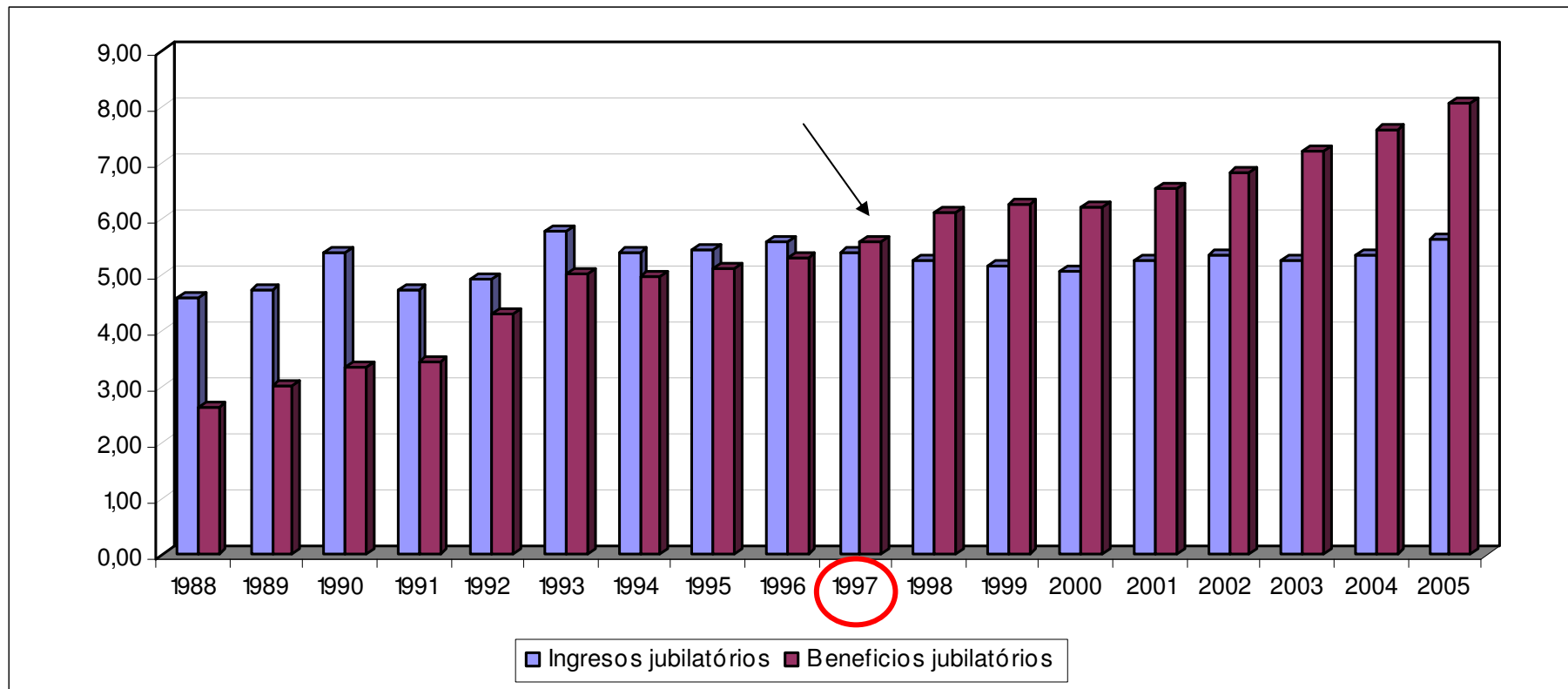
## ■ Salud y pensiones de funcionarios públicos:

- sin cobertura específica;
- criado esquema de realojamiento de contribuciones para financiar pensiones;
- salud vinculada a la contribución temporaria sobre transacciones financieras y después permanente sobre PBI e impuestos subnacionales





# Régimen general de pensiones: deterioro fiscal, en % del PBI



Elaboración Propia. Fuentes: INSS

# Evaluación del gasto federal selectivo: beneficios x universal en % del PBI

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
<b>Vinculaciones Universales (A)</b>	<b>2,39</b>	<b>2,47</b>	<b>2,42</b>	<b>2,27</b>	<b>2,42</b>	<b>2,44</b>	<b>0,05</b>
Educación	0,54	0,59	0,58	0,52	0,57	0,56	0,02
Salud	1,85	1,87	1,84	1,75	1,85	1,88	0,03
<b>Beneficios Sociales (B)</b>	<b>6,65</b>	<b>7,06</b>	<b>7,39</b>	<b>7,72</b>	<b>8,10</b>	<b>8,63</b>	<b>1,97</b>
Beneficios Jubilatórios	5,97	6,28	6,54	6,88	7,12	7,54	1,56
Seguro-desempleo	0,50	0,55	0,59	0,55	0,56	0,61	0,12
Asistencia Social	0,18	0,22	0,26	0,29	0,42	0,48	0,30
<b>Suma (A+B)</b>	<b>9,05</b>	<b>9,53</b>	<b>9,80</b>	<b>9,98</b>	<b>10,52</b>	<b>11,07</b>	<b>2,02</b>
Carga Tributaria Federal	22,25	23,52	25,04	24,23	25,10	26,62	4,37

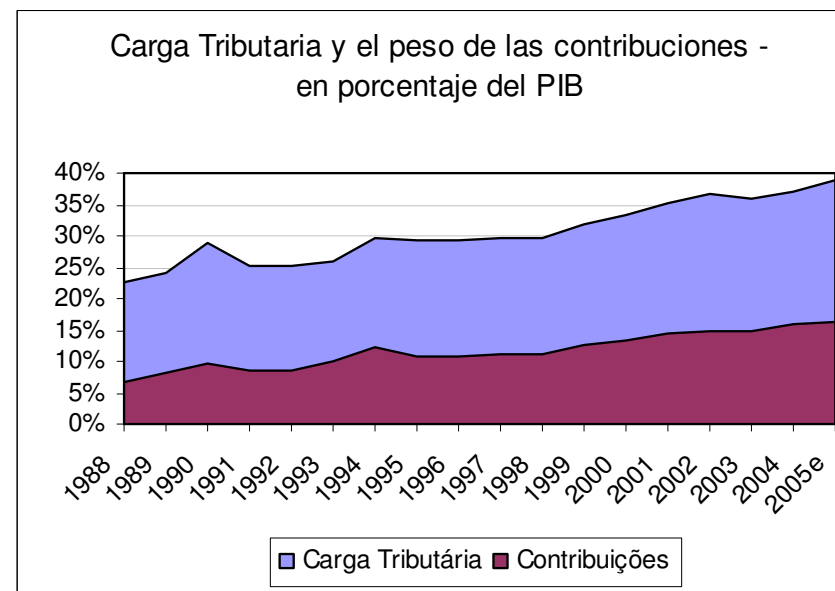
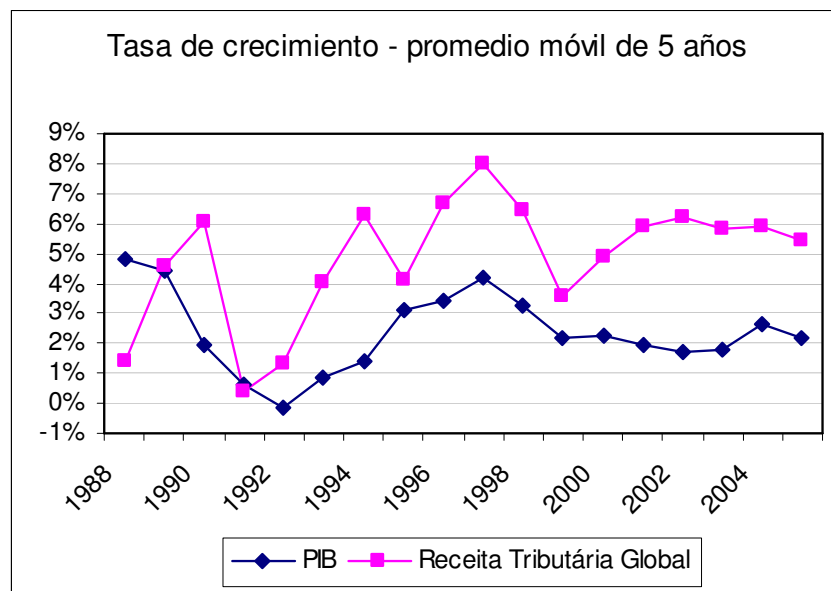
Elaboración Propia. Fuentes: TCU, STN, Ministério da Saúde



# Evaluación de ingreso

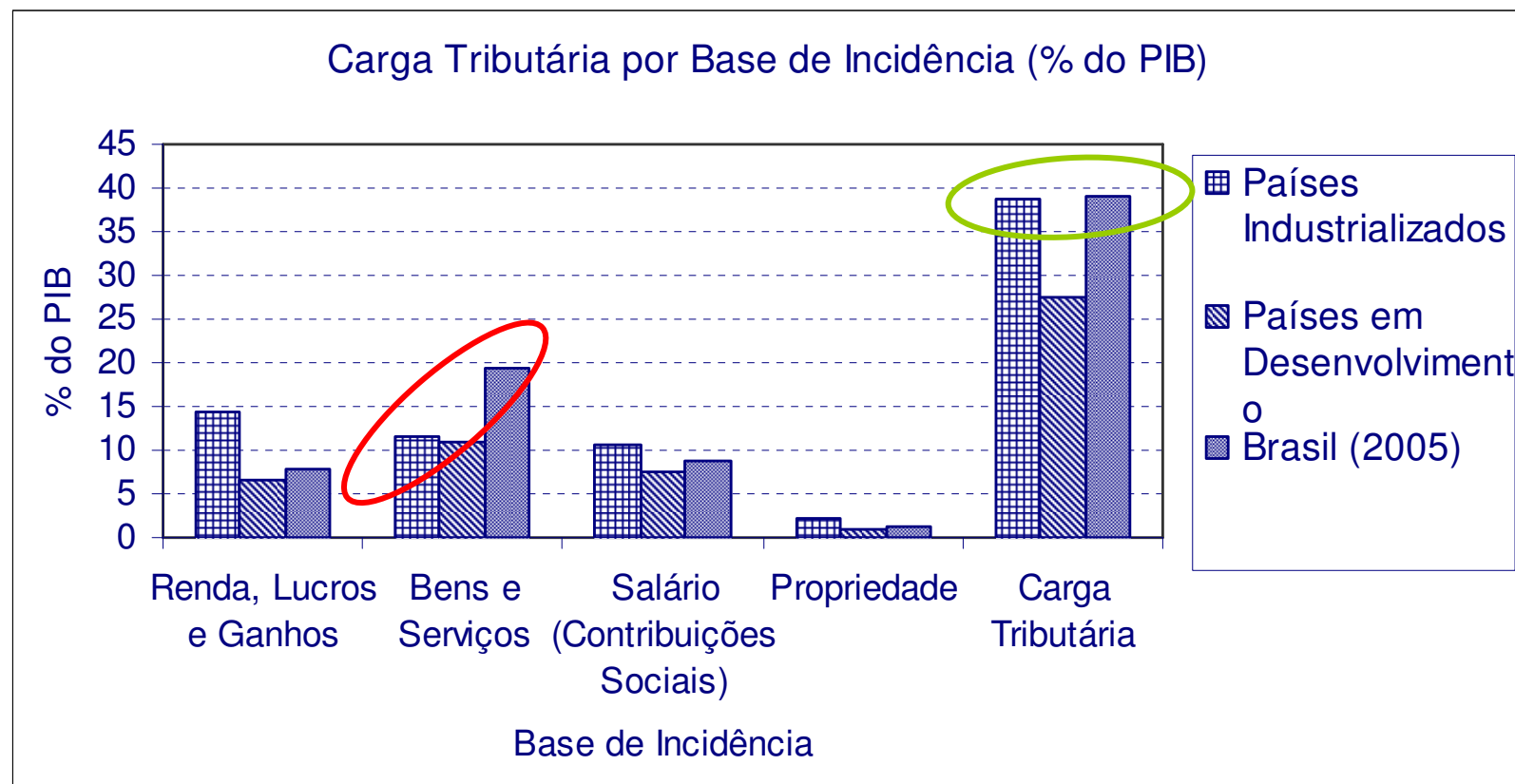
- carga tributaria
  - excesiva - 38,9% del PBI en 2005,
  - mala calidad – cumulativa
  - injusta – tributos indirectos regresivos
- desarreglos federativos
  - tendencia a re-centralización

# Carga tributaria: récord y anticíclica

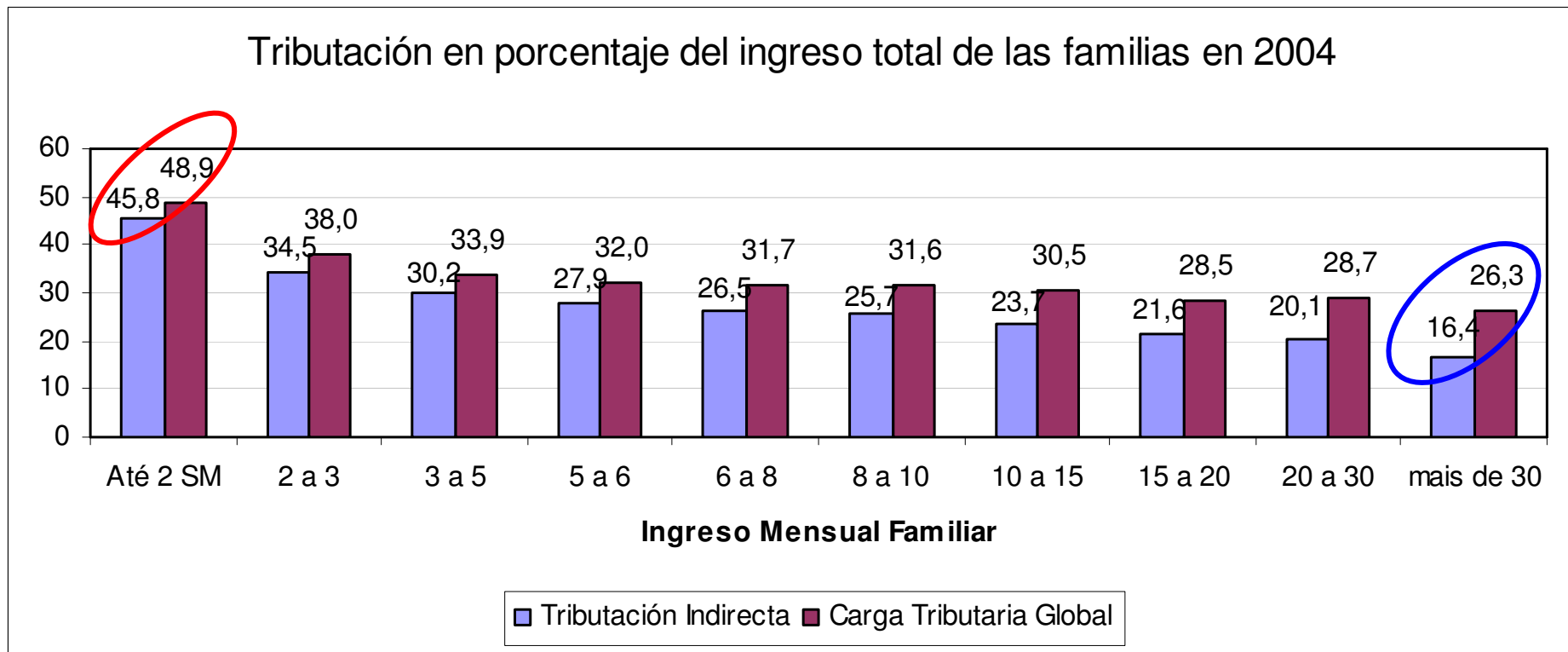


Elaboración: (Afonso & Araujo, 2006). Fuentes: IBGE, SRF, STN

# Comparaciones internacionales: carga como de país desarrollado



# Carga regresiva: peso de los tributos indirectos



# Cuestión federativa: crisis estructural de los Estados

	Carga % del PIB	División Federativa - % total			
		União	Estados	Municípios	Soma
1965	18,99	54,8	35,1	10,1	100,0
1998	22,43	56,2	26,6	17,2	100,0
2005	38,94	57,6	25,2	17,2	100,0

Elaboración: (Afonso & Araujo, 2006). Fuentes: IBGE, SRF, STN



# Financiamiento de la Seguridad Hoy

## ■ Gastos:

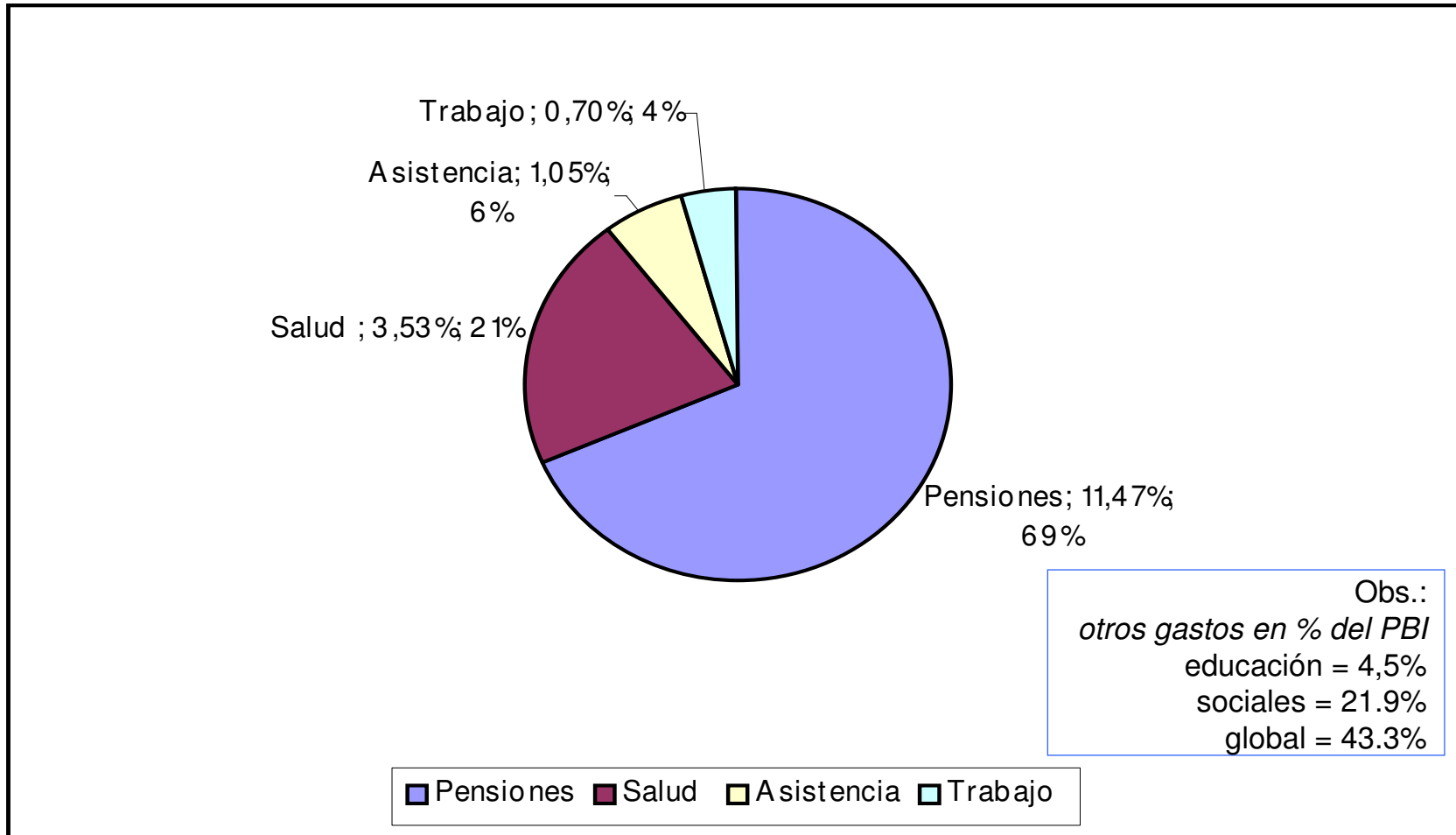
- Reforma de las pensiones: impacto limitado y gasto creciente con aumento real del salario mínimo
- Beneficios asistenciales: expansión de los programas federales de transferencia de renta;
- Salud: la vinculación mantiene el gasto estable

## ■ Financiamiento:

- Carga tributaria: fuerte expansión a causa de las contribuciones
- Problemas: tamaño; ante competitiva; regresiva



# Gastos del gobierno general en seguridad, en 2005: *total 16.8% del PBI* (incluyen estados y municipalidades)



# Cambio del escenario macro en el posreforma constitucional

	1988	2005	Tx. Cresc.
População - milhões de hab.	142,8	184,2	1,51%
População Economicamente Ativa- milhões <sup>a</sup>	61,0	91,0	2,38%
Taxa de Participação (PEA/ Pop) - % <sup>a</sup>	42,76	50,13	7,37
Taxa de Desemprego (Pnad) - % <sup>a</sup>	3,8	9,0	5,23
PIB per capita - R\$ de 2004	9.602	10.520	0,54%
Indigência - % de pessoas <sup>a,b</sup>	20,89	13,13	-7,76
Pobreza - % de pessoas <sup>a,c</sup>	43,64	33,57	-10,07
Salário Mínimo Real - R\$ <sup>d</sup>	238,18	308,59	1,54%
Contribuintes para a Previdência - % dos ocupados <sup>a,e</sup>	50,72	46,5	-4,22
Carteira Assinada - % dos empregados <sup>a,f</sup>	58,7	43,9	-14,76

Elaboração Própria. Fontes: IBGE (Estimativas da População e PNAD) e IPEA

Notas:

a/ Dados da PNAD/ 2004.

b/ Indigência = pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de extrema pobreza.

c/ Pobreza = pessoas com renda domiciliar per capita abaixo da linha de pobreza.

d/ Série em R\$ constantes do último mês, deflacionado pelo INPC. Salário no mês de junho de cada ano.

e/ Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, contribuintes para instituto de previdência em qualquer trabalho

f/ Empregados de 10 ou mais de idade no trabalho principal na semana de referência



# Desafíos

- ¿Dilema entre crecimiento económico y políticas sociales activas?
- Combate a la pobreza y reduce la desigualdad, pero ¿al costo de informalidad y peores tasas de crecimiento de América Latina?
- ¿Cómo mantener un sistema de protección social y recuperar gastos estructurantes delante de la imposibilidad de elevar la carga tributaria y preservar el equilibrio fiscal?
- **Por mayor que sea el éxito en la política social, es indispensable una política económica que promueva efectivamente el crecimiento.**



*Más trabajos del autor en el sitio :*

**[www.joserobertoafonso.ecn.br](http://www.joserobertoafonso.ecn.br)**

**e-mail: zeroberto.afonso@gmail.com**

- *Economista brasileño del BNDES, a servicio de la Cámara dos Diputados*
  - *Opiniones de exclusiva responsabilidad del representante*
  - *Trabajo hecho con la asistencia del economista Rafael Barroso*
- 
-