

PREVIDÊNCIA SOCIAL: DIAGNÓSTICO E PERSPECTIVAS

FRANCISCO EDUARDO BARRETO DE OLIVEIRA*
MARIA EMÍLIA R. M. DE AZEVEDO**

1. *Introdução*; 2. *Evolução da seguridade social no Brasil*; 3. *Receita e despesa*; 4. *Déficit e suas causas*; 5. *Equilíbrio do seguro social — evolução e perspectivas da relação inativos/ativos*; 6. *Evolução recente dos benefícios*; 7. *Aspectos de equidade do sistema de seguro social*; 8. *Considerações finais*.

1. *Introdução*

Difícilmente alguém contestaria a importância de um sistema de seguridade social. No entanto, os debates sobre assunto de tal relevância têm-se limitado a uma perspectiva bastante restrita aos aspectos internos do sistema previdenciário brasileiro. Mais ainda, mesmo neste contexto restrito, têm-se privilegiado aspectos conjunturais, superficiais ou mesmo secundários, gerando enorme confusão na opinião pública e mesmo no meio técnico. Déficits, fraudes, desvio de recursos, burocratização dos serviços freqüentam semanalmente o noticiário dos principais meios de comunicação. Sem dúvida, são problemas que incomodam, pois atingem diretamente a população e o bolso do contribuinte. Mas seguramente não são os problemas principais.

É necessário, portanto, analisar com mais cautela as crises cíclicas que parecem assolar o sistema previdenciário brasileiro, visando identificar as reais causas dos desequilíbrios.

Embora não haja qualquer “solução técnica” ideal, pois a compatibilização de interesses conflitantes só poderá ocorrer através do processo político, julgamos importante uma discussão objetiva de algumas questões centrais da Previdência e Assistência Social.

A primeira destas prende-se à viabilidade econômica do sistema, ou seja, à compatibilidade entre os custos dos programas e atividades e a capacidade de geração de recursos da economia na qual o sistema de seguridade se insere.

Igualmente importante é a discussão das questões de equidade, enfocando basicamente a análise de quem paga e de quem se beneficia do sistema.

Na realidade, tanto a questão de viabilidade quanto a de equidade são duas faces de um mesmo problema, desde que não se pode dissociar, em geral, o montante da “conta” a ser paga/recebida de quem irá pagá-la/recebê-la.

É também importante ter presente que a exata definição daquilo que é viável e/ou justo depende, guardados certos limites, da escala de valores da sociedade

* Engenheiro civil, EE/UFRJ, MSCE, Purdue University. Coordenador de projetos especiais — Ipea/Inpes. (Endereço do autor: Av. Presidente Antônio Carlos, 51, sala 1.304 — Rio de Janeiro, RJ.)

** Administradora de empresas, UnB. Técnica de planejamento e pesquisa — Ipea/Iplan.

e da eficácia dos mecanismos através dos quais estes valores se constituem em bases para as ações efetivas do Estado. Em outras palavras, afora algumas impossibilidades absolutas — representadas pelas situações onde a “conta a pagar” supera a capacidade de pagamento — existem, em geral, inúmeras alternativas para um sistema de seguridade social cuja “viabilidade e equidade” são funções, única e exclusivamente, de uma definição política da sociedade quanto aos objetivos a atingir e quanto ao nível e distribuição dos correspondentes ônus.

Quais os riscos que deverão estar abrangidos por um sistema de seguridade? Qual o nível de cobertura? Quem deverá pagar, como pagará e quem se beneficiará do sistema? Estas e muitas outras mais são realmente as questões fundamentais a serem discutidas, aquelas que têm a ver com a base do sistema previdenciário.

Observe-se que, sob este prisma de análise, uma discussão sobre previdência e assistência social jamais poderá ser feita de forma estanque, isolada do contexto sócio-político institucional em que se insere.

Em última instância, o que se estaria discutindo são questões de caráter ético, moral ou doutrinário quanto aos limites e formas de relacionamento entre Estado e indivíduo, para as quais não há resposta sem que cada um exerça um julgamento de valor.

O objetivo deste artigo é contribuir, na exata limitação do conhecimento de seus autores, para uma discussão informada dessas questões maiores. Por este motivo, o enfoque básico é simplesmente fornecer ao leitor dados e informações que lhes permitam formar sua própria opinião acerca dos problemas relativos à Previdência e Assistência Social brasileira.

Vale lembrar que o atual grau de conhecimento do problema é insuficiente para a formulação de alternativas que, sendo eficazes sob o ponto de vista econômico-financeiro, sejam, ao mesmo tempo, razoavelmente justas no plano social. Por outro lado, a discussão ampla e informada do próprio problema poderá conduzir a estas alternativas de solução. É importante frisar que este sentido de discussão ampla deve necessariamente transcender o âmbito do Poder Executivo, para situar-se, com maior representatividade, no âmbito da sociedade em geral.

2. *Evolução da seguridade social no Brasil*

A origem do sistema de proteção social brasileiro coincide com a origem da própria nação. Já no Brasil colônia existiam algumas instituições de cunho assistencial, tais como as santas casas, voltadas ao amparo dos mais pobres. Como ressaltam Barroso Leite e Paranhos Velloso,¹ “parece mais acertado, inclusive sob o ponto de vista prático, considerar as santas casas, montepios e sociedades beneficentes como assinaladores de uma fase embrionária, como antecedentes apenas da previdência social”.

Assim, para todos os fins e efeitos, o Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923 — mais comumente conhecido como Lei Elói Chaves —, que determinou a criação de caixas de aposentadorias e pensões para os empregados das empresas ferroviárias, marca o início da previdência social como hoje a con-

¹ Barroso Leite, Celso & Paranhos Velloso, Luiz A. *Previdência social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1962. p. 117.

Quadro 1

Evolução da Previdência Social Brasileira

Lei Elói Chaves
1923

Vinculação
pela empresa

D
é
c
a
d
a
de 30

- Início da fusão das Caixas de Aposentadoria e Pensões
- Criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões

Vinculação
pela categoria profissional

D
é
c
a
d
a
de 60

- Lei Orgânica da Previdência Social
- Criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)

Unificação
institucional

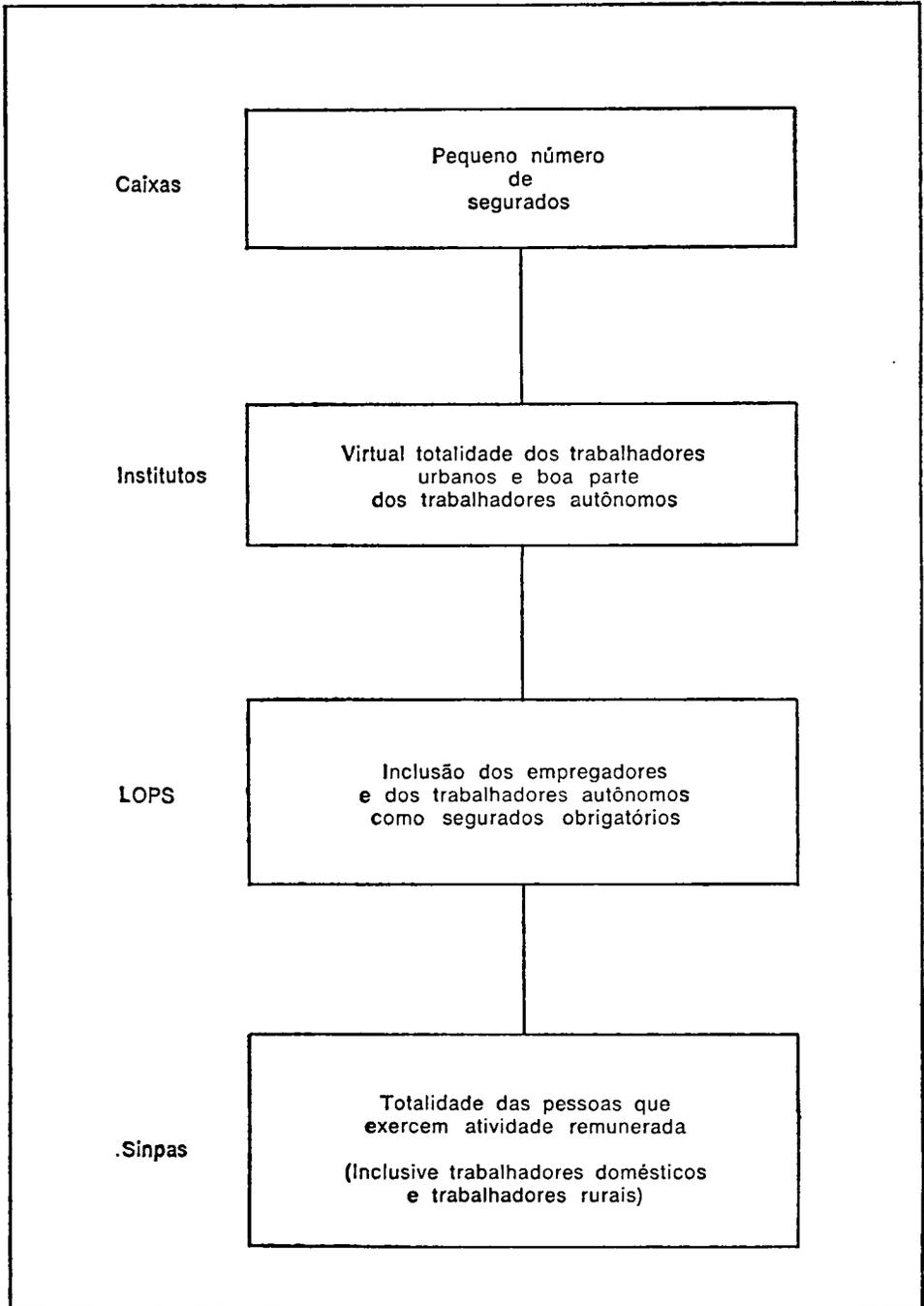
D
é
c
a
d
a
de 70

- Criação do Pró-Rural
- Criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)
- Criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas)

Universalização

Quadro 2

População abrangida



ceituamos. De uma forma sintética, os quadros 1 e 2 mostram a evolução da previdência social brasileira, dividindo-a em quatro fases.

A primeira fase, estendendo-se da promulgação da Lei Elói Chaves até o início da década de 30, corresponde à vinculação por empresas, através do sistema de “caixas”, tendo cada uma delas relativamente poucos segurados. Segue-se a fase de vinculação por categoria profissional, com a criação dos famosos institutos. Embora uma grande parte dos trabalhadores urbanos já esteja coberta, persiste ainda acentuada disparidade entre os planos de benefícios oferecidos pelos vários institutos. Após 14 anos de arrastada tramitação, é finalmente aprovada, em 1960, pelo Congresso Nacional, a Lei Orgânica da Previdência Social, que unificou os vários regimes, abrindo caminho para a futura unificação institucional com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social — INPS (1967). A Lei Orgânica, entre outras providências importantes, inclui também os trabalhadores urbanos autônomos como segurados obrigatórios.

Paradoxalmente, sendo o Brasil ainda predominantemente rural, toda a legislação de proteção social do trabalhador voltava-se quase que por completo para as atividades urbanas.

A década de 70 assinala o início da quarta e última fase evolutiva do sistema previdenciário brasileiro, ou seja, a chamada etapa de universalização. Em 1971, os trabalhadores rurais são cobertos através da criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural) que, embora oferecendo um plano de benefícios bastante mais modesto, comparativamente àquele oferecido ao trabalhador urbano, representou um passo significativo no campo da justiça social.

Fica patente a predominância do objetivo de redistribuição, pedra fundamental de um verdadeiro sistema de seguro social, sobre o princípio de estrita proporcionalidade entre contribuições e valor de benefícios, inerente ao seguro privado. Alguns dos exemplos mais significativos desta tendência foram a criação do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), do Amparo Previdenciário e a implantação do Plano de Pronta Ação (PPA).

O Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas), criado através da Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, nada mais é do que o produto de uma especialização por funções dos órgãos previdenciários (ver quadro 3).

Quadro 3

Função	Órgão
Seguro social	INPS
Assistência médico-odontológica	Inamps
Assistência farmacêutica	Ceme
Administração fiscal e financeira	Iapas
Processamento de dados	Dataprev
Assistência social	
Carentes	LBA
Menores	Funabem

Em resumo, o sistema previdenciário assistencial brasileiro, ao completar 50 anos de sua criação, atinge também a fase de maturidade institucional, caracterizada pela cobertura praticamente universal e pela amplitude dos serviços oferecidos. A nova etapa evolutiva provavelmente passa pelo caminho da equalização de tratamento dispensado a algumas clientelas, eliminando-se os últimos resquícios discriminatórios ainda existentes.

Apesar da crise no campo econômico-financeiro, é inegável que o sistema previdenciário representa uma conquista do povo brasileiro. É, no entanto, importante considerar que esta "conquista" deve ser entendida como um conjunto de direitos e também de deveres.

A crise poderá ensejar uma reflexão mais profunda sobre o sistema previdenciário que leve a uma redefinição de diretrizes para a evolução do mesmo. A Previdência e Assistência Social não irá à falência, como poderiam temer alguns. Agora, como tantas vezes já ocorreu no passado, talvez tenha chegado a hora em que é necessário um ajustamento dos objetivos do sistema previdenciário às atuais perspectivas políticas, econômicas e sociais do país.

3. Receita e despesa

3.1 Receita

3.1.1 Composição da receita

O custeio do sistema previdenciário brasileiro é atendido pela receita de contribuições previdenciárias, contribuições da União e outras receitas.

Por sua vez, a receita de contribuições é constituída, basicamente, por contribuições compulsórias incidentes sobre a folha de salários das empresas urbanas e por contribuições sobre salários dos empregados, remuneração de empregadores, autônomos, avulsos, domésticos e outros.

Atualmente, as alíquotas destas contribuições são as seguintes:

Empregados urbanos — regime geral — variam conforme o salário, até o teto de 20 salários mínimos.

Faixa SM	Alíquota (%)
Até 3	8,50
3 a 5	8,75
5 a 10	9,00
10 a 15	9,50
15 a 20	10,00

Empresas urbanas — incidência sobre a folha de salários, até o limite de 20 salários mínimos, conforme o que se segue:

Discriminação	Alíquota (%)
Contrapartida empregado regime geral	10,0
Contribuição p/Previdência Rural	2,4
Salário-família	4,0
Salário-maternidade	0,3
13º salário* (média)	1,5
Seguro acidente do trabalho (varia, conforme o risco da atividade, de 0,4; 1,2 ou 2,5) — média	1,8

* Por ocasião do pagamento do 13.º salário, restitui-se ao empregador a taxa calculada sobre a média dos salários pagos durante o ano, em torno de 0,72%.

Empresas rurais — contribuição de 2,5% sobre o valor da primeira comercialização do produto.

Autônomos e contribuintes em dobro — contribuição de 19,2% sobre a sua remuneração, de acordo com uma tabela de salários-base, progressiva em função do tempo de contribuição.

A partir desta regra geral, existem algumas especificidades nas demais contribuições.

A contribuição da União está definida, por lei, em termos de cobertura das despesas de pessoal e administração geral das autarquias do Sinpas, ou seja, Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), Instituto de Administração Financeira da Previdência Social (Iapas) e Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps). Atualmente, compreende recursos provenientes da arrecadação de contribuições sobre loterias, competições hípcas e preço ex-refinaria de combustíveis automotores, que constituem a chamada “quota de previdência” e do excedente da Contribuição de Terceiros (Decreto-lei nº 1.867/81).²

Esquemáticamente, a receita da Previdência compõe-se dos seguintes itens:

	% (Médias 1971/82)
Receita total	100
1. Receita própria	93
• Contribuições compulsórias	89
• Outras	4
2. Transferências da União	7

² Correspondente à incidência das alíquotas do Sesi, Senai, Sesc e Senac sobre a parcela da folha compreendida entre 10 vezes o maior valor de referência e o teto de contribuições.

As contribuições compulsórias, por sua vez, têm a seguinte composição:

	% (1981)
Receita de contribuições compulsórias	100
1. Sobre folha de salários — urbana	96
• Contribuição do segurado	33
• Recolhimento das empresas	63
2. Sobre produção rural	4

Em termos gerais, as constatações mais importantes a respeito da estrutura de custeio da Previdência Social resumem-se no seguinte:

1. Cerca de 85% da receita total decorrem de contribuições incidentes sobre a folha de salários urbanos. Daí, pode-se inferir que a variação da receita do Sinpas é determinada, teoricamente, pela variação do emprego urbano e do salário médio real.
2. Apenas 28% da receita total decorrem de contribuições pagas diretamente pelos segurados da Previdência, o restante é pago pelas empresas ou pela sociedade em geral, através de uma possível, porém não quantificável, repercussão da contribuição das empresas sobre os preços.

A Previdência Rural é, teoricamente, subsidiada pelas empresas urbanas, o que reforça a constatação de que não existe vinculação estrita da contribuição direta do segurado com o benefício que ele recebe ou receberá.

3.1.2 Evolução da receita

A tabela 1 apresenta o comportamento da receita total do sistema previdenciário no período 1971-82. Verifica-se, de forma geral, uma redução da participação percentual de outras receitas e um aumento da parcela representada pelas receitas de contribuição.

Quanto à participação da União, observa-se uma tendência geral de redução de seu percentual até 1980, havendo, após este período, alguma recuperação.

Durante toda a década de 70, a receita de contribuições cresceu de forma muito acelerada, com taxas reais superiores, inclusive, às do PIB.

O fato pode ser explicado por uma conjugação de vários fatores, dentre os quais destacamos como de maior importância: aumento do teto de contribuições (de 10 para 20 salários mínimos), aumento de alíquotas de autônomos, criação de novas taxas (por exemplo: alíquota de 2,4% para a previdência rural) e incorporação de grupos sociais antes não cobertos (por exemplo: domésticos).

Aliado a estes fatores de natureza institucional, o acelerado processo de desenvolvimento econômico e de urbanização experimentado pelo país acarretou uma grande expansão do número de contribuintes da Previdência. Este aumento se deveu não somente ao crescimento do emprego, mas, principalmente, à rápida absorção, pela Previdência, de trabalhadores que, embora já empregados,

Tabela 1

Evolução das receitas do Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS) por categoria — 1971-82 (moeda corrente)

Especificação	Movimento	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Receita de	Cr\$ milhões	10.166	15.300	22.266	32.733	49.148	78.793	124.594	188.038	304.315	582.687	1.199.131	2.982.519
Contribuições Sociais	% da receita total	83,44	85,42	87,05	88,81	88,21	88,04	89,68	87,97	92,10	91,62	87,61	93,06
	Cr\$ milhões	1.338	1.755	2.169	2.562	3.479	5.560	9.856	12.743	16.600	33.139	130.428	145.437*
Contribuições da União	% da receita total	10,98	9,80	8,48	6,95	6,24	6,21	7,09	5,96	4,94	5,21	9,53	4,57
	Cr\$ milhões	880	857	1.142	1.561	3.090	5.142	4.487	12.987	9.946	20.177	39.116	75.392
Outras receitas	% da receita total	5,58	4,78	4,47	4,24	5,55	5,75	3,23	6,07	2,96	3,17	2,86	2,37
	Cr\$ milhões	12.184	17.912	25.577	36.856	55.717	69.495	138.937	213.748	330.861	636.003	1.368.675	3.183.348
Total	% da receita total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Grupo de Custeio do MPAS e balanços do FPAS.

* No valor de contribuições da União em 1982 o balanço não contabilizou como receita os Cr\$ 180 bilhões de ORTNs, que foram apenas abatidos da dívida da União. Se considerarmos estes recursos, a participação da União passará a 9,68%.

não eram segurados/contribuintes por não terem antes sua situação de trabalho regularizada. Como demonstra a tabela 2, a massa de contribuintes cresceu em ritmo superior à própria população urbana.

Tabela 2

Crescimento do número de contribuintes da Previdência e da população urbana — 1971-81

Ano	Contribuintes da Previdência		População urbana		Contrib. pop. urb.
	Número em 1.000	Taxa crescimento	Número em 1.000*	Taxa crescimento	
1971	9.690	—	54.219	—	17,87
1972	10.436	7,70	56.606	4,40	18,44
1973	11.963	14,63	59.034	4,29	20,26
1974	14.973	25,16	61.522	4,21	24,34
1975	16.347	9,18	64.091	4,18	25,50
1976	18.595	13,75	66.727	4,11	27,87
1977	20.957	12,67	69.458	4,09	30,17
1978	21.166	10,26	72.277	4,06	29,28
1979	22.436	6,00	75.177	4,01	29,84
1980	23.782	6,00	78.153	3,96	30,43
1981	24.448	2,80	81.209	3,91	30,10

* Estimativa IBGE — *Anuário Estatístico do Brasil*, 1977.

É importante, no entanto, observar que, apesar do ritmo elevado de crescimento do número de contribuintes, as taxas mostram-se declinantes. Ao final do período, a tendência declinante se acentua, em virtude não só do desaquecimento da atividade econômica, como também da exaustão dos fatores que causaram as elevadas taxas de crescimento da receita de contribuições no período.

3.2 Despesa

3.2.1 Estrutura da despesa

Além das atividades-meio, os recursos previdenciários são alocados a três funções principais:

1. Seguro social, cobrindo o extenso elenco de benefícios (prestações em dinheiro) a cargo do INPS, compreendendo as várias espécies de aposentadorias, pensões, auxílios e pecúlios pagos às diversas clientelas (urbana, rural e funcionalismo público).
2. Assistência médica, ou seja, os programas e atividades a cargo do Inamps.
3. Assistência social, compreendendo os programas a cargo da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

Tabela 3

Evolução das despesas das entidades do Sinpas (moeda corrente — 1971-82)

Anos	INPS		Inamps		Iapas		LBA		Funabem		Sinpas	
	Cr\$ milhões	(%)	Cr\$ milhões	(%)	Cr\$ milhões	(%)	Cr\$ milhões	(%)	Cr\$ milhões	(%)	Cr\$ milhões	(%)
1971	7.684	65,67	3.265	27,91	631	5,39	78	0,67	42	0,36	11.700	100,00
1972	11.437	67,99	4.436	26,37	808	4,80	97	0,58	44	0,26	16.822	100,00
1973	15.735	67,77	6.230	26,84	1.077	4,64	118	0,51	55	0,24	23.215	100,00
1974	22.990	68,16	8.943	26,51	1.583	4,69	147	0,44	68	0,20	33.731	100,00
1975	34.290	65,12	15.377	29,21	2.659	5,05	225	0,43	98	0,19	52.649	100,00
1976	56.625	62,41	28.657	31,59	4.959	5,47	303	0,33	179	0,20	90.723	100,00
1977	89.459	64,91	42.115	30,56	5.045	3,66	866	0,63	324	0,24	137.809	100,00
1978	140.149	65,87	63.422	29,81	6.894	3,24	1.683	0,79	614	0,29	212.762	100,00
1979	229.088	68,84	91.791	27,58	7.305	2,19	3.639	1,09	991	0,30	332.814	100,00
1980	464.415	68,02	186.773	27,35	20.236	2,96	8.738	1,28	2.652	0,39	682.814	100,00
1981	1.015.381	68,26	362.112	24,34	84.344	5,67	19.280	1,30	6.467	0,43	1.487.584	100,00
1982	2.240.086	72,19	722.678	23,29	92.853	2,99	35.815	1,15	11.550	0,37	3.102.982	100,00
Média 71/82	—	67,10	—	27,61	—	4,23	—	0,77	—	0,29	—	100,00

Fonte: Grupo de Custeio do MPAS para os dados até 1977, balanços gerais do FPAS e balanços da LBA e da Funabem.

Nota: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do Sinpas, se existente a partir de 1971.

O dispêndio com as atividades-meio inclui pessoal e administração geral das entidades do sistema e eventuais encargos financeiros.

3.2.2 Evolução da despesa

A tabela 3 recompõe a evolução das despesas das entidades componentes do Sinpas como se existissem a partir de 1971. Observa-se claramente que o INPS, responsável pelos pagamentos de benefícios, corresponde a quase 2/3 da despesa total do sistema.

Vale ainda ressaltar que este percentual apresenta, de uma forma geral, tendência crescente no período considerado.

Finalmente, por serem dominantes na composição da despesa, os gastos com benefícios (INPS) são decisivos na determinação da taxa de crescimento da despesa total.

Contrariamente ao que alguns pensam, o Inamps, que chegou a representar cerca de 32% da despesa total em 1976, vem desde então apresentando uma participação declinante. Em 1982, observa-se que esta participação é de apenas 23,29%. É verdade que o conjunto de medidas adotadas em 1981 elevaram a receita, tornando necessária uma certa cautela na interpretação dos dados de 1982. De qualquer forma, os gastos com assistência médica não acompanharam a expansão da receita previdenciária causada pelo chamado "pacote".

Já os gastos da LBA e Funabem apresentam uma tendência crescente, denotando a ênfase dada aos programas e atividades ligados à assistência social. Observe-se, entretanto, que a participação destas entidades é relativamente pequena.

O crescimento apresentado nas despesas do Iapas em 1980 e 1981 é decorrente do déficit, já que este órgão arca com o pagamento de encargos financeiros relativos ao endividamento junto à rede bancária.

A tabela 4 apresenta a evolução das despesas com benefícios para o período 1971-82 em moeda corrente, assim como a preços de 1982, utilizando-se como inflatores os fatores médios de reajustamento salarial a cada ano. A despeito de possíveis imprecisões nos dados, observa-se, de uma forma geral, taxas de crescimento extremamente elevadas na série assim inflacionada.

Quanto a possíveis causas do fenômeno constatado, procura-se, a seguir, especular quanto a alguns aspectos que parecem relevantes, sem, no entanto, exaurir o assunto, já que para tal depender-se-ia de uma análise atuarial.

Em primeiro lugar, como será visto em maior detalhe adiante, pode-se supor que uma "onda" de contribuintes no passado estivesse chegando hoje à condição de beneficiários. Ainda que reduzida pela mortalidade, esta "onda" de indivíduos, que, há alguns anos, provocou acelerado crescimento da receita, hoje estaria desencadeando um acelerado crescimento da despesa com benefícios.

Um segundo fator que afeta o ritmo de entrada na população de beneficiários é a progressiva liberalização das condições de passagem para aposentadoria (por exemplo, contagem recíproca de tempo de serviço) bem como a criação de novos benefícios (por exemplo, renda mensal vitalícia a inválidos e idosos).

Por outro lado, com o aumento da expectativa de vida, os indivíduos saem menos do estoque de beneficiários, colaborando para a determinação das altas taxas líquidas de crescimento verificadas.

Tabela 4

Evolução das despesas com benefícios 1971-82

Ano	Despesa com benefícios		Taxa de crescimento série inflacionada (%)
	Moeda corrente (Cr\$)	Moeda de 1982 ¹ (Cr\$)	
1971	7.126	486.320	—
1972	10.049	575.720	18,4
1973	13.257	662.190	15,0
1974	18.640	754.430	14,0
1975	28.437	879.850	16,6
1976	46.333	1.028.970	16,9
1977	86.931	1.349.520	31,2
1978	138.591	1.520.360	12,7
1979	213.815	1.555.780	2,3
1980	433.533 ²	1.705.230	9,6
1981	968.547	1.906.430	11,8
1982	2.135.000	2.135.000	12,0

Fonte: Grupo de Custeio do MPAS e balanços gerais do INPS.

¹ Inflator 1970-79 — Índice de Custo de Vida do Ministério do Trabalho, utilizado como base para os reajustes salariais. 1979 em diante — variações do INPC.

² Inclui encargos previdenciários da União a partir de 1980, inclusive.

Existem ainda alguns indícios de que o valor médio dos novos benefícios concedidos supera o valor médio dos benefícios em manutenção.

Finalmente, os reajustamentos seletivos por faixa de valor, introduzidos pelas várias políticas salariais que vigoraram pós-79, trouxeram profundo impacto em termos de crescimento das despesas com benefícios. É sempre bom lembrar que, pela legislação vigente, os benefícios da Previdência Social são reajustados como se salários fossem.

É evidente que estas taxas de crescimento elevadas não poderão sustentar-se indefinidamente, convergindo, a longo prazo, para taxas compatíveis com o crescimento da população economicamente ativa — PEA (algo em torno de 3-4% ao ano). O problema é que, até lá, os déficits gerados e os conseqüentes aumentos de tributação necessários para cobri-los podem tornar-se simplesmente insuportáveis para a sociedade brasileira. Em outras palavras, pode ser que as altas taxas de crescimento da despesa com benefícios sejam o produto de uma “onda” que algum dia passará.

Não se sabe, no entanto, a altura e o comprimento desta onda. A análise mais detalhada do crescimento recente de benefícios, a ser desenvolvida mais adiante neste trabalho, fornece algumas evidências de que o fenômeno de pico tende ainda a permanecer por um considerável período de tempo.

4. Déficit e suas causas

Desde 1976, a Previdência Social apresenta tendências ao desequilíbrio econômico-financeiro, não reveladas pelos demonstrativos contábeis em virtude dos critérios de apropriação de receitas e despesas adotados.

A partir de 1979, a Previdência Social vinha acumulando déficits financeiros em volume crescente. Tomados como proporção da receita total, representaram 1,3% em 1979, 8,7% em 1980 e 14,2% em 1981.

As medidas institucionais adotadas pelo Governo, no final do exercício de 1981, resultaram num equilíbrio orçamentário no ano de 1982 e na melhoria do nível de endividamento junto à rede bancária.

Já em 1983, como visto, o déficit volta a crescer, sugerindo uma tendência de agravamento persistente para os próximos anos.

Com base nas análises já empreendidas, pode-se resumir sua explicação numa inadequação entre a atual estrutura da despesa e da receita do Sinpas, cujas raízes se encontram na evolução do sistema, em especial nos anos 70.

Como visto anteriormente, nessa década a receita cresceu à média de 15% ao ano, em termos reais, pela conjunção de diversos fatores.

Concomitantemente, as despesas cresceram à mesma taxa da receita, como resultado da criação de novos benefícios, liberalização na concessão de alguns benefícios, expansão dos gastos com assistência médica e incremento das ações de assistência social.

Por outro lado, observou-se que a despesa da Previdência é dominada por dois grandes blocos: benefícios em dinheiro e assistência médica. Ao contrário da receita, que depende primordialmente de fatores econômicos e institucionais que podem variar no curto prazo, a despesa, especialmente o pagamento de benefícios, é determinada por fatores aleatórios ou demográficos, relativamente estáveis numa grande massa de segurados, o que a torna praticamente incompressível, salvo por mudanças institucionais de ponderável repercussão política.

Em consequência, a partir do momento em que a receita passa a crescer a taxas mais moderadas, devido a razões explicáveis, o sistema entra em desequilíbrio, porque a estrutura da despesa tem alto grau de rigidez e pela inexistência de um fundo de reserva para cobrir tais contingências.

Com efeito, aqueles fatores antes citados de crescimento extraordinário da receita aproximam-se, hoje, da exaustão, como fonte potencial de expansão da receita.

O que se quer enfatizar é que a receita previdenciária, daqui por diante, na melhor das hipóteses, crescerá a taxas normais e determinadas pelo ritmo das atividades econômicas em geral. De uma taxa média de crescimento anual de cerca de 15% na década passada, a receita do sistema previdenciário nesta década tem, como limite, uma expansão que se aproxima da taxa de crescimento da PEA.

Enquanto a expectativa da receita coloca-se neste patamar modesto em relação ao desempenho anterior, o comportamento da despesa tem uma dinâmica própria que constitui o núcleo do problema estrutural da Previdência.

As despesas com benefícios, que constituem o grande item de despesa (70% em média, do total), continuarão crescendo, salvo mudanças na legislação pertinente, a taxas mais elevadas que as da receita. Nos últimos quatro anos, a taxa de crescimento real desta despesa tem estado em torno de 10% ao ano.

No que concerne à assistência médica, embora não prevaleçam os mesmos constrangimentos legais para redução de despesas, observados no caso de benefícios, é também complexo o problema de adaptação das despesas aos recursos disponíveis. Assim, os compromissos criados pelo sistema de assistência médica, do ponto de vista dos clientes e dos prestadores de serviços, são difíceis de reverter e de resposta lenta.

Portanto, conclui-se que a Previdência Social encontra-se diante de grave situação, em que, ao déficit atual, já de grande porte, soma-se a perspectiva de defasagem constante, no futuro, entre despesa e receita.

Obviamente, diversos fatores podem ter contribuído para o agravamento da situação e para a magnitude dos déficits. A seguir, comentaremos alguns deles.

4.1 Recessão, desemprego e rotatividade

O desaquecimento da atividade econômica, recessão ou qualquer outro título com o qual se deseje rotular a atual conjuntura do país, apresentou substanciais e visíveis efeitos sobre a taxa de crescimento do emprego. Seria esperado, portanto, que o crescimento da receita previdenciária fosse afetado negativamente, gerando déficits no sistema.

Eventuais acréscimos na rotatividade podem também estar afetando negativamente o equilíbrio do sistema previdenciário. Embora os dados disponíveis não permitam uma conclusão definitiva sobre este tópico, há alguns indícios de que, confrontadas com reajustes salariais superiores ao crescimento de seu próprio faturamento, algumas empresas teriam adotado a prática de dispensar empregados pouco antes da data-base, para admitir outros, pouco depois, a salários mais baixos.

4.2 Política salarial

A política salarial afeta a receita e a despesa do Sistema Previdenciário. Afeta a receita porque 90% dos recursos do sistema provêm de contribuições compulsórias incidentes sobre salários. Influi na despesa porque 80% da despesa com benefícios obedece, por lei, aos mesmos reajustes da política salarial.³

Existem diferenças estruturais significativas entre a composição da folha de salários de contribuições e da folha de pagamento de benefícios da Previdência Social, como ilustra a tabela 5.

Como se constata, embora benefícios e contribuições concentrem-se mais nas faixas salariais de valores mais baixos, há grande desproporcionalidade entre ambos, com perdas para a folha de contribuições.

Assim, os coeficientes de reajustes diferenciados por faixa de salários e maiores para as faixas de salário menor, estabelecidos a partir de 1979 pela Lei nº 6.078, introduziram um fator de desequilíbrio financeiro no sistema previden-

³ Os demais benefícios são reajustados pelos seguintes índices: salário mínimo (17,5%); valor de referência (0,8%); ORTN (0,4%); reajuste servidor (1,3%).

Tabela 5

Maior salário mínimo	% da folha de salários de contribuição		% da folha de pagamento dos benefícios reajustáveis pela política salarial	
	Por faixa salarial	Por intervalo de valor	Por intervalo de valor	Por faixa salarial
Até 3	29,00	58,78	55,55	80,33
3 a 7	30,64*	23,35	31,83	17,39
7 a 10	11,64	7,54	11,31	1,46
10 a 15	11,44	6,76	0,91	0,20
15 a 20	7,28	3,57	0,15	0,07
20 e mais	10,00	—	0,25	0,05
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

* Justifica-se tal valor por ser o intervalo de quatro salários mínimos e o número de contribuintes nesta faixa ainda grande.

ciário. Com efeito, o reajuste médio da receita de contribuição passou a se realizar abaixo do reajuste médio da despesa com benefícios, como demonstra a tabela 6.

Tabela 6

	Lei nº 6.708/79	Decreto-lei nº 2.012/83	Decreto-lei nº 2.024/83	Decreto-lei nº 2.065/83
Fator médio reajuste folha de salários	1,027	0,942	0,953	0,878
Fator médio reajuste benefício	1,080	0,987	0,996	0,957

Observa-se também que os reajustes dos benefícios têm caráter cumulativo, ou seja, o acréscimo real concedido a cada período, como foi o caso do adicional de 10% sobre o INPC para a faixa até três salários mínimos (que vigorou até janeiro/83), permanece na despesa para os períodos subsequentes. O mesmo pode não ocorrer do lado da receita de contribuições, principalmente se considerarmos uma situação de conjuntura de mercado de trabalho desfavorável, baixos ganhos de produtividade e eventual crescimento da rotatividade do emprego. Assim, o desequilíbrio produzido a cada reajuste se expandia ao longo do tempo

e só poderia ser evitado quando o fator de reajuste de benefícios fosse igual ao fator de reajuste da folha de salários de contribuição.

Conclui-se que, assim como o desemprego e a rotatividade, a política salarial é um dos fatores que contribuiu para a geração do déficit, sem, no entanto, explicá-lo totalmente.

4.3 Dívida da União

A discussão sobre a insuficiência de contribuições da União é tão velha quanto bizantina. Toda vez que o problema vem à pauta, lembramos uma discussão entre o bolso do paletó e o bolso da calça do mesmo terno sobre a dívida que um teria para com o outro: independentemente de quem vença a discussão, o indivíduo que veste o terno continuará com a mesma quantidade de dinheiro!

O fato é que o Governo, em princípio, é mero transferidor de recursos; quando resolve fazer diferente, emitindo moeda ou recorrendo ao endividamento, os efeitos sobre a inflação e sobre a taxa de juros são exteremamente nocivos.

É claro que sempre existe a alternativa de uma maior participação da União no custeio da previdência, via remanejamento de recursos. Este redirecionamento de prioridades esbarra nos limites dos condicionantes vigentes no país. De qualquer forma, a própria magnitude das demandas de recursos do sistema previdenciário inviabiliza uma solução só através de maiores aportes da União, sem ônus adicionais para a sociedade.

Feitas estas considerações, passemos à análise mais formal da questão, pelo simples fato de que tem sido freqüentemente trazida à baila.

A responsabilidade da União, tal como definida na legislação vigente, consiste no custeio das atividades de pessoal e de administração geral do Iapas, INPS e Inamps, além de eventuais insuficiências financeiras do sistema.

Normalmente, a contribuição da União para fazer face a sua responsabilidade dá-se pela transferência de recursos, via orçamento, ao Fundo de Liquidez da Previdência Social (FLPS).

A propósito, a partir de 1981, o aparecimento de déficits no sistema previdenciário e a insuficiência dos recursos provenientes da arrecadação da quota de previdência ensejaram a adoção de algumas medidas no sentido de reforçar as receitas próprias do Sinpas e de recompor a contribuição da União ao Sistema.

Com este último objetivo, as medidas adotadas foram as seguintes: a) ampliação da base de incidência das contribuições compulsórias dos empregadores ao Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Social do Comércio (Sesc) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), destinando o excedente desta arrecadação ao Sinpas, como contribuição da União (Decreto-lei nº 1.867/81); b) crédito orçamentário suplementar, no valor de Cr\$ 50 bilhões, no final de 1981; c) emissão de uma série especial de ORTNs em abril de 1982, até o valor de Cr\$ 180 bilhões, visando a redução do saldo devedor da Previdência junto à rede bancária.

Todas estas medidas, e especialmente a última, representaram um substancial reforço das contribuições da União ao Sinpas.

Em princípio, a apuração da dívida é simples: trata-se de verificar o total dos gastos de pessoal e administração geral do Iapas, INPS e Inamps e subtraí-lo da contribuição da União a cada ano. Ocorre, entretanto, que há, no que se refere

ao conceito de “despesas de pessoal”, que seriam de responsabilidade da União, diversidade de interpretações da qual resultam conclusões muito diferentes.

No que concerne às despesas de pessoal do Inamps, de acordo com uma interpretação, as despesas com pessoal ligado às atividades-fim (médicos, enfermeiros etc.) também seriam de responsabilidade da União. Já outra interpretação, baseada tanto na lógica administrativa quanto nos aspectos legais da questão, é que este tipo de gasto correria à conta do programa de assistência médica do Sinpas e não à conta de pessoal ligado às atividades administrativas, estando, portanto, fora da responsabilidade da União.

Em termos de coerência administrativa, é preciso considerar que os gastos do Inamps, devido à sua natureza — assistência médica — se constituem, basicamente, e em última instância, de gastos com a remuneração de pessoal especializado, seja contratado diretamente pelo Inamps, seja contratado indiretamente, através de credenciamentos.

Por uma questão formal, os gastos decorrentes da contratação direta são colocados como despesa de pessoal, enquanto que os decorrentes de contratação indireta — via credenciamento — são contabilizados como serviços de terceiros.

Atualmente, cerca de 80% dos serviços oferecidos pelo Inamps são contratados com terceiros. Qualquer mudança neste modelo de prestação de serviços, com expansão dos serviços próprios do Inamps, refletir-se-á em seu gasto com pessoal, indispensável à prestação de assistência médica. Nesta hipótese, se entre a responsabilidade da União com gastos de pessoal se incluíssem os encargos com pessoal de atividades-fim, esta responsabilidade se confundiria com o programa de assistência médica.

Portanto, com relação ao pessoal contratado diretamente pelo Inamps, o mais racional seria distinguir o custo da atividade-meio daquele de atividades-fim (prestação direta de serviços à população), que se confunde com o programa de assistência médica, sendo o primeiro de responsabilidade da União, e o segundo da Previdência Social.

Poderá ocorrer que, eventualmente, se deva debitar à União o custeio das despesas do programa de assistência médica, mas, nessa hipótese, correrão à conta da rubrica “insuficiências financeiras”, estuário comum em que deságua qualquer déficit da Previdência Social como sistema.

A tabela 7 demonstra as transferências da União comparadas às despesas de pessoal e administração geral do sistema previdenciário, segundo as duas interpretações antes mencionadas.

Ainda que se aceite a existência de uma “dívida” da União, não se pode, com propriedade, mencionar a insuficiência de transferência da União como causa do déficit previdenciário antes de 1979, poque não havia tal déficit. Não faria sentido, realmente, aumentar a transferência de recursos orçamentários para a Previdência Social num período em que esta, além de se expandir a taxas de 15% ao ano, era superavitária, com base nos seus recursos próprios. Neste caso, o racional seria alocar prioritariamente os recursos orçamentários para outros setores mais carentes, principalmente porque a Previdência não constituía reserva financeira para cobrir eventuais déficits no futuro. Ao contrário, todos os superávits anteriores foram consumidos de forma instantânea.

Assim, pode-se especular que, se a União houvesse transferido, no passado, recursos adicionais para a Previdência, teria ocorrido uma expansão ainda maior

Tabela 7

Dívida da União

Cr\$ milhões — moeda corrente

Ano	Transferências União (1)	Pessoal e administração geral* — diferenças			
		Inclusive pessoal atividade-fim (2)	Exclusive pessoal atividade-fim (3)	(1-2)	(1-3)
Até 1973**				(2.791)	(2.791)
1974	1.759	3.153	2.387	(1.394)	(628)
1975	2.722	6.037	4.097	(3.315)	(1.375)
1976	3.819	10.661	6.796	(6.842)	(2.977)
1977	7.457	14.752	9.562	(7.115)	(2.105)
1978	10.596	22.329	16.482	(11.733)	(5.886)
1979	14.200	37.547	24.992	(23.347)	(10.792)
1980	19.550	63.024	39.363	(43.474)	(19.813)
1981	111.461	185.992	139.508	(74.531)	(28.047)
1982	288.673	305.567	206.465	(16.894)	82.208
Total				(191.436)	7.794

* Na despesa de administração geral estão computados Cr\$ 89 bilhões de juros pagos pela Previdência aos bancos privados, nos últimos anos.

** O valor registrado até 1973 corresponde à dívida acumulada da União, registrada no balanço da Previdência. Adotou-se o mesmo valor para as duas hipóteses porque só a partir de 1974 foi possível obter dados que contemplassem a desagregação das despesas do pessoal ligado às atividades-meio e às atividades-fim do Inamps.

de gastos, elevando o patamar de despesa a tal nível que resultasse, inclusive, em demandas de recursos crescentes no futuro.

Situação diferente se configura em 1979 e 1980, quando, apesar de a Previdência Social mostrar-se deficitária, a União continuou a reduzir suas transferências.

Assim, se a União tivesse contribuído com 8% da receita própria do Sinpas (média no período 1970-78) em 1979 e 1980, não haveria déficit em 1979, ocorrendo ainda uma redução do déficit em 1980. Mas já em 1981, mesmo restabelecendo-se o nível normal de contribuições da União, ocorreu um déficit orçamentário de Cr\$ 118,9 bilhões e um déficit de caixa de Cr\$ 194 bilhões. Da mesma forma, apesar das contribuições extraordinárias em 1982 e do supe-

rávit orçamentário apresentado pelo Sinpas, em 31 de dezembro de 1982 o saldo devedor junto aos bancos foi de Cr\$ 31,9 bilhões.

Em resumo, pode-se afirmar que o problema financeiro apresentado pelo Sinpas, a partir de 1979, é de natureza mais complexa e grave do que a “dívida” da União faz supor.

As imputações que se tem feito publicamente à insuficiência de recursos da União como a grande causa do problema do Sinpas, além de confundir, dificultam a aceitação, pela opinião pública, da discussão de aspectos mais substantivos dos problemas do sistema previdenciário.

4.4 Assistência médica

Para que uma discussão sobre Previdência e Assistência Social seja posta em seu devido contexto, talvez seja necessário que passemos pelo exame de algumas das falácias e meias-verdades que cercam este tema.

Uma das mais freqüentes é aquela que atribui o déficit previdenciário a despesas “excessivas” e “imprevisíveis” com assistência médica. Como vimos, as despesas com assistência médica declinaram como percentual da despesa total, nos últimos anos.

Quanto à não-previsibilidade, trata-se de uma meia-verdade, pois os gastos com assistência médica são realmente imprevisíveis a nível de cada indivíduo; todos sabem ou ouviram falar de alguém que entrou em um hospital pensando gastar uma determinada quantia e acabou pagando substancialmente mais, em virtude de complicações reais ou mesmo “forjadas”! No que se refere à assistência médica oferecida pela previdência, alguns casos raiam a fronteira do folclórico, para dizer o menos.

Ocorre, no entanto, que, para um conjunto suficientemente grande de indivíduos — e ninguém poderá afirmar que a clientela previdenciária é pequena — as despesas com assistência médica podem ser razoavelmente previstas. Assim, a teoria indica e a prática comprova que “não há sustos” em relação às despesas com assistência médica previdenciária, que segue tranqüila e suavemente sua marcha declinante.

Resta pouca dúvida de que, com o mesmo volume de recursos, a previdência social poderia oferecer uma assistência médica quantitativa e qualitativamente superior àquela que presenciamos. É por demais óbvio que fraudes, abusos e mesmo pura ineficiência administrativa produzem uma despesa maior do que aquela necessária sob condições ideais.

Ocorre, no entanto, que condições ideais são, em geral, apenas um referencial teórico a ser atingido. Em termos de uma instituição do porte do Inamps, é lícito presumir que os ganhos e perdas de eficiência se processem de forma bastante lenta.

Semelhantemente ao problema dos recursos da União, a assistência médica causaria déficit se, repentinamente, expandisse seus gastos em face da receita de contribuições, o que não vem ocorrendo.

Outra linha de argumentação freqüentemente levantada — e igualmente falaciosa — é a de que, sendo a assistência médica prestada conforme a disponibilidade dos recursos existentes, pode-se atribuir qualquer déficit a um excesso de dispêndio do Inamps. O fato é que as outras fatias em que é dividido o bolo

de contribuições previdenciárias estão-se expandindo, enquanto míngua, relativamente, o quinhão da assistência médica.

Finalmente, vale ressaltar que a assistência médica situa-se dentre os objetivos da Previdência Social desde seus primórdios. É conveniente lembrar que, usualmente, é mais racional, mais humano e sobretudo mais econômico prestar assistência médica ao trabalhador do que pagar a ele ou a seus dependentes os benefícios decorrentes de invalidez ou morte.

Assim, a tentativa de minimizar o déficit da Previdência Social através da racionalização nos dispêndios com assistência médica, apesar de desejável, deve ser operacionalizada com muita cautela. Racionalização não pode e não deve ser sinônimo de racionamento, desagradável na maioria das vezes, e socialmente inaceitável no caso de assistência médica.

4.5 Sonegação de contribuições

Aliada aos fracos controles da máquina fiscal previdenciária, a própria situação de conjuntura econômica difícil, altas taxas de inflação e elevadas taxas reais de juros podem estar induzindo os empresários (e outros contribuintes) a postergar os recolhimentos à Previdência Social ou simplesmente não realizá-los. Como agravante dessa tendência, registre-se que a concessão de facilidade para quitação de débitos, que tem sido um procedimento usual da Previdência Social, pode estar estimulando a inadimplência, na medida em que gera expectativa de anistias futuras.

Poder-se-ia também supor que o nível de custos da Previdência Social é o responsável pela sonegação. O raciocínio seria simples. O empresário confronta-se com uma vasta lista de tributos e encargos sociais: imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), imposto sobre produtos industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS), Previdência, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Investimento Social (Finsocial) etc. Deixando de pagar qualquer destes, sua situação estará irregular de qualquer maneira, acarretando restrições de toda ordem. Se, porventura, o empresário não puder ou não desejar manter-se absolutamente em dia perante o “fisco”, talvez uma das opções razoáveis seja deixar de pagar à Previdência. Dependendo do ramo de atividade, a contribuição previdenciária pode representar um dos maiores custos. Assim, dentro de uma lista de prioridades para pagamento, a Previdência Social pode ocupar (e, ao que parece, muitas vezes ocupa) um dos últimos lugares.

Se aceitarmos este tipo de raciocínio, quanto mais cara for a contribuição previdenciária, em face das demais imposições fiscais e parafiscais, maior seria o nível de evasão. É sem dúvida uma hipótese intrigante a ser testada.

Voltemos, no entanto, à relação de causa e efeito entre sonegação e déficit. Da mesma forma que a ineficiência da assistência médica, a sonegação só pode ser considerada como causa do aparecimento do déficit, caso haja um acréscimo da margem de evasão de um período para outro. Em outras palavras, se um percentual constante de valor das contribuições deixa de ser arrecadado em cada período, as taxas de crescimento da receita são iguais àquelas obtidas caso a totalidade do montante fosse arrecadado.

Existem alguns indicadores muito frágeis de que teria ocorrido um acréscimo de evasão de receita no período 1979-80. Se o processo de deterioração prosseguiu, certamente estaria identificada uma das causas do aparecimento do déficit.

Por outro lado, uma providência saudável para o restabelecimento do equilíbrio do sistema seria um esforço no sentido de aumentar a eficiência do processo de arrecadação, ao invés de se recorrer a um aumento de alíquotas.

Observe-se que, neste último caso, aqueles que não pagam são premiados, pois continuarão não pagando contribuições majoradas. O “bom contribuinte” arca com toda a cobertura do déficit. Se aceitarmos que o nível de evasão depende do nível de alíquotas, é provável que alguns destes últimos repensem sua opção, cruzando a fronteira rumo à sonegação.

Assim, esta discussão sobre sonegação pode levar a conclusões ambíguas. Se houve crescimento da margem de evasão, certamente está identificado um dos fatos geradores do déficit; teórica e moralmente, dever-se-ia investir um máximo de esforço na cobrança do que é devido, antes de qualquer outra medida.

Na prática, a inércia da máquina administrativa alonga o período de tempo em que estes ganhos de eficiência do processo de arrecadação podem ser esperados. No caso da previdência, o déficit correu mais rápido do que a burocracia, fazendo com que o Governo recorresse ao remédio amargo de aumento de alíquotas, que, como vimos, pode apresentar alguns efeitos colaterais indesejados.

Resta, no entanto, uma questão fundamental a ser resolvida, ou seja, a maior sonegação é causa dos crescentes custos do sistema previdenciário, ou justamente ocorre o inverso?

Não se trata da velha questão de quem nasceu primeiro — o ovo ou a galinha — mas simplesmente da definição de um sistema previdenciário que seja desejado e viável para a sociedade brasileira. Em suma, além da melhoria dos controles, há que se redefinir o nível da carga contributiva suportável pelos contribuintes, sem o que todo o esforço pode resultar inútil, em uma hipótese otimista, ou nocivo, na pior opção.

4.6 Relacionamento com a rede bancária (“conta única”)

A discussão sobre a chamada “conta única” tem sido freqüentemente tão intensa quanto mal informada. Vejamos se podemos aclarar um pouco a questão.

Na situação atual, a rede bancária arrecada, em uma conta específica, as contribuições previdenciárias. Em virtude do prazo de reciprocidade estabelecido no convênio bancário, o produto desta arrecadação fica retido na rede bancária por um período médio de 8,33 dias. Por este serviço é cobrada uma taxa de 0,20% de cada cruzeiro arrecadado.⁴

A rede bancária também presta à Previdência, através de outra conta específica, serviço de pagamento de benefícios, recebendo a remuneração de 0,35% por cada cruzeiro de benefício pago.

Estas duas contas não se comunicam diretamente. Os recursos arrecadados são transferidos a uma conta de movimento geral mantida pelo Iapas no Banco do Brasil, no prazo devido. Por sua vez, o Iapas deve suprir, com 48 horas de antecedência, a cobertura da conta “pagamento de benefícios”.

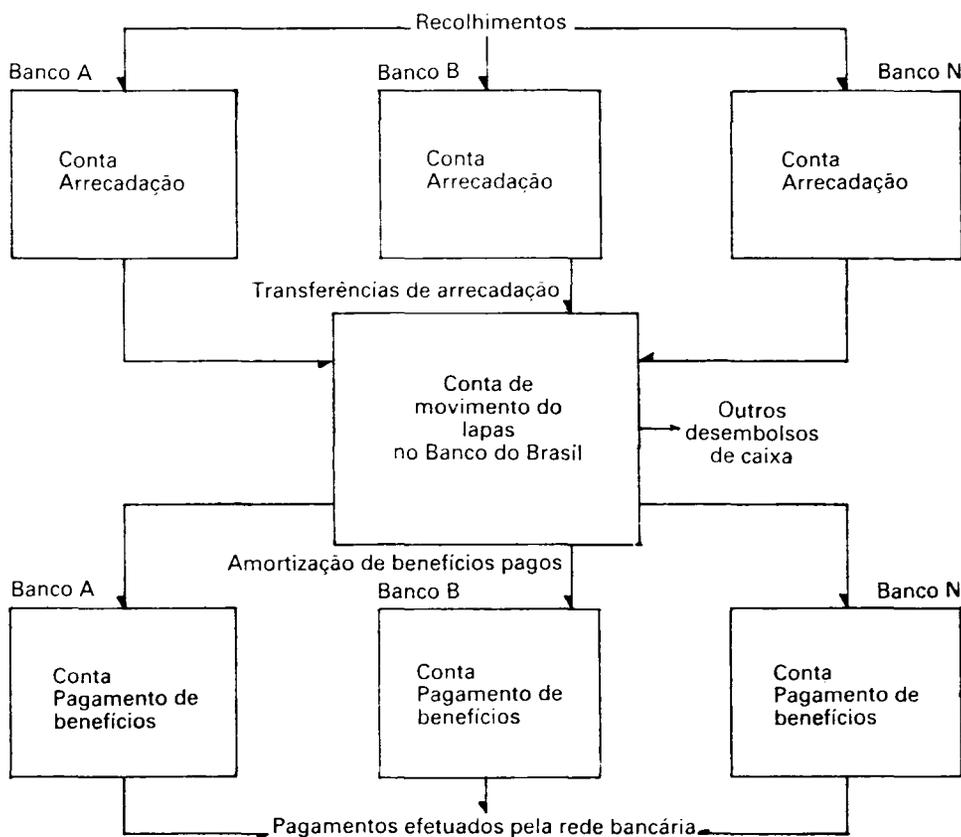
⁴ Novos acordos poderão ter sido realizados entre a Previdência e a rede bancária, após a data da redação do presente artigo.

Havendo ou não esta cobertura, a rede bancária paga estes benefícios. No último caso estabelece-se imediatamente uma antecipação de recursos, sobre os quais incidem juros nominais iguais à taxa de redesconto do Banco Central.

A figura 1 ilustra os fluxos de recursos entre bancos convenientes e o Iapas.

Figura 1

Fluxo esquemático de recursos entre bancos convenientes e Iapas



Observe-se que não só pode acontecer, como tem freqüentemente ocorrido, situações de saldos negativos na conta de pagamento de benefícios, simultâneos a saldos positivos na conta arrecadação. Desta forma, as taxas reais de juros sobre os adiantamentos (saldos negativos na conta de pagamento de benefícios) são muito superiores à taxa nominal explicitada.

A proposta de “conta única”, constantemente veiculada, resume-se a que os bancos cobrem juros, se for o caso, sobre montantes efetivamente devidos, ou seja, sobre o saldo líquido das duas contas.

Ainda sob este aspecto, vale lembrar que as operações com a Previdência Social proporcionam alta lucratividade aos bancos convenientes. Além dos juros e do prazo de reciprocidade, observe-se que as taxas de remuneração por serviço de arrecadação de contribuições são indexadas mensalmente, tendo-se em vista os reajustes salariais. O reajustamento semestral de benefícios, da mesma forma, corrige em igual período os montantes pagos à rede bancária a título de remuneração por estes serviços.

Soma-se a isto o fato de que o pagamento de benefícios da Previdência Social ocorre nos primeiros 10 dias do mês, quando grande parte da arrecadação não está disponível, devido, principalmente, à retenção.

Assim, os mecanismos através dos quais a Previdência se relaciona com a rede bancária passam a realimentar o déficit à medida que provocam juros e outros custos financeiros maiores, comparativamente, do que àqueles que seriam pagos sob condições mais otimizadas.

5. Equilíbrio do seguro social — evolução e perspectivas da relação inativos/ativos

A análise desenvolvida nos itens anteriores deste trabalho conduz a indícios de que na raiz dos problemas do Sinpas estaria um crescimento extremamente elevado das despesas com o seguro social.

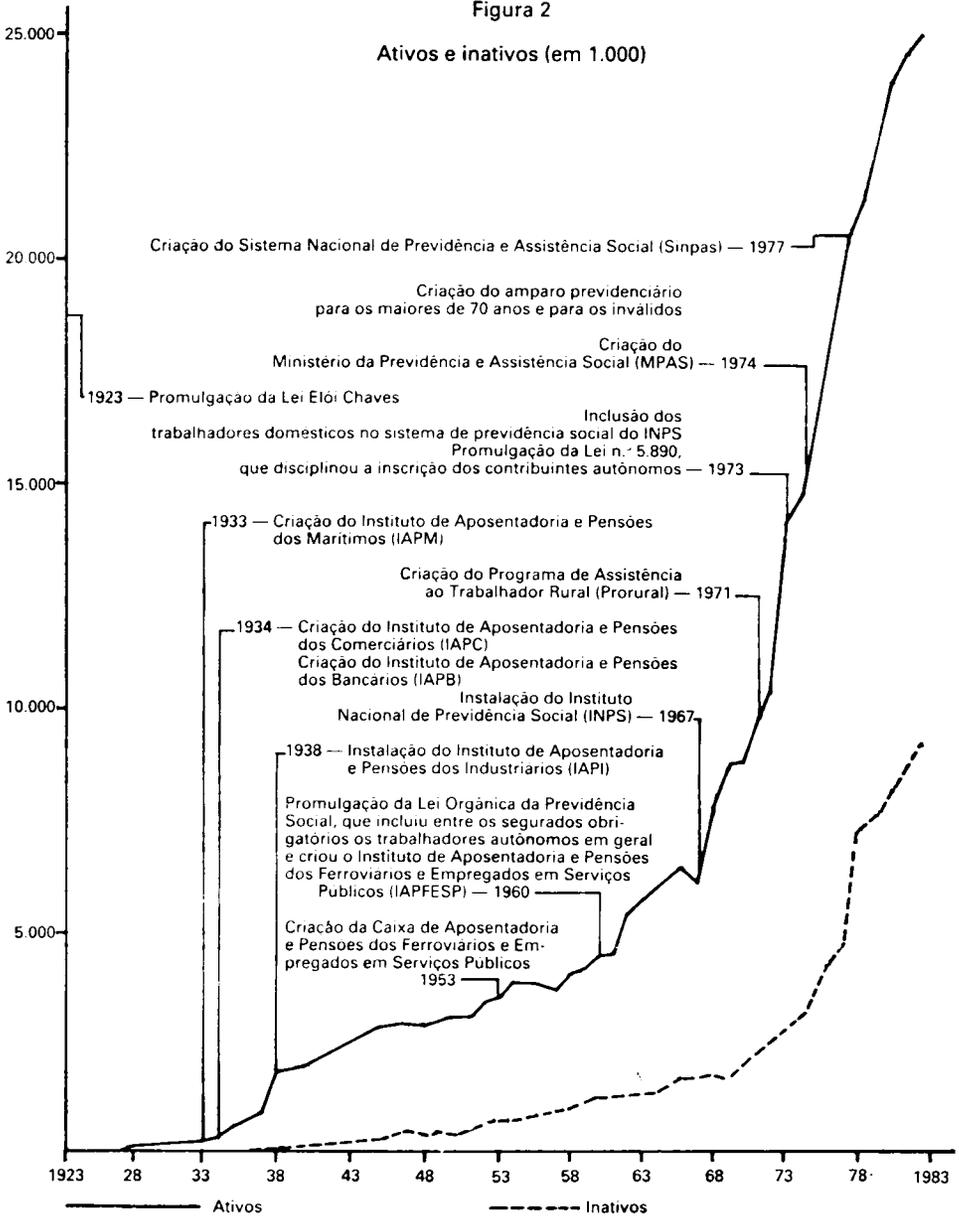
Tudo o mais constante, o equilíbrio de um sistema previdenciário em reparição depende da relação entre o número de ativos e o número de inativos (aposentados, pensionistas, recebedores dos vários auxílios etc.).

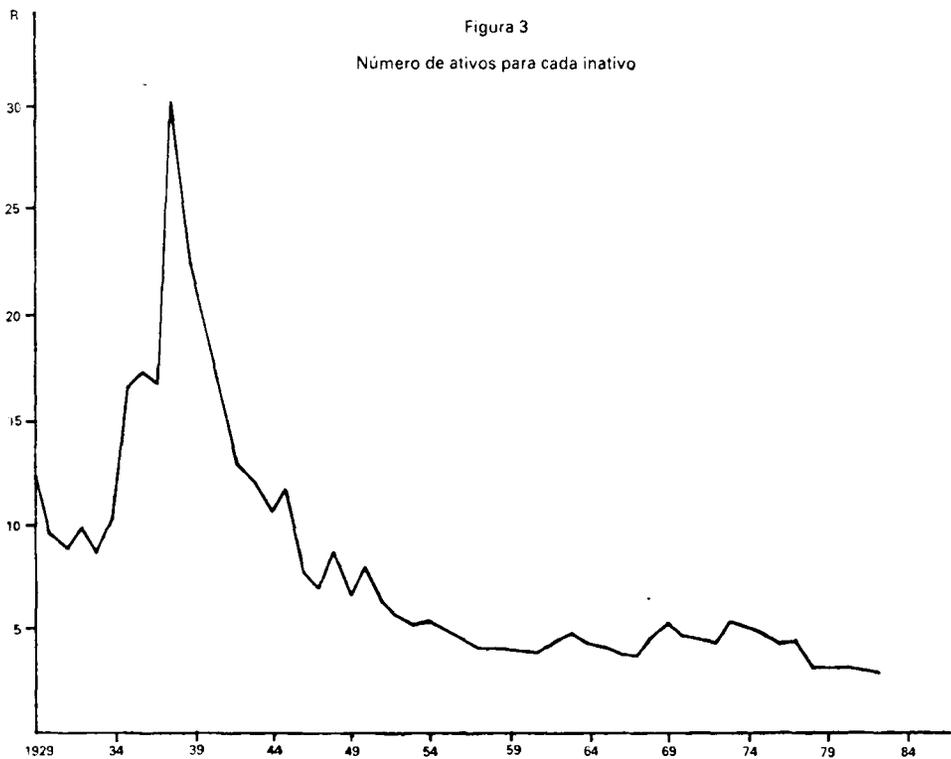
A figura 2 demonstra o crescimento de contribuintes e de beneficiários da Previdência Social desde sua criação, em 1923, até o presente. Nele se pode constatar claramente o acelerado crescimento dos contribuintes, em decorrência de sucessivas incorporações de novas categorias laborais ao sistema.

Dado o período de carência estabelecido (cinco anos), os primeiros beneficiários — aposentados e pensionistas — ingressaram no sistema somente em 1929, estabelecendo uma relação entre inativos e ativos de cerca de 1/13,00, como demonstra a figura 3. A partir desse ano, a entrada regular de beneficiários, no sistema, suplantou a entrada de contribuintes — oriundos das novas caixas que foram sendo criadas — e a relação aumentou, atingindo 1/8,59 em 1933. A criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões dos Marítimos (1933), dos Comerciais (1934), dos Bancários (1934), das Caixas de Aposentadorias e Pensões dos Trabalhadores em Trapiches e Armazéns (1934) e dos Operários Estivadores (1934) provocou a redução contínua da relação inativos/ativos, que atingiu 1/30,36 em 1938, com a instalação do Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI).

Figura 2

Ativos e inativos (em 1.000)





Ao grande aumento no número de contribuintes (111,6% em relação ao ano anterior), determinado pela instalação do IAPI, seguiu-se um progressivo aumento no número de beneficiários, que fez com que a relação aumentasse continuamente, com algumas retomadas esporádicas, proporcionadas, por exemplo, pela instalação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1967, pela inclusão dos trabalhadores domésticos e pela regularização da inscrição dos contribuintes autônomos em 1973. Outras medidas, como a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural em 1971 e a criação do amparo previdenciário para os maiores de 70 anos e para os inválidos em 1974, provocaram grande aumento no número de beneficiários e contribuíram também para que a relação inativos/ativos chegasse a 1/2,74 em 1982.

É claro que a utilização de totais de contribuintes e de beneficiários marcara algumas características importantes que deveriam ser levadas em conta em uma análise mais detalhada do problema. Assim, por exemplo, um beneficiário que seja trabalhador rural recebe como aposentadoria por velhice metade de um salário mínimo. Já um trabalhador urbano recebe, em média, pelo mesmo benefício, cerca de 1,7 vez o salário mínimo.

A verdade é que, mesmo reconhecendo-se estas limitações à análise, a relação de dependência no sistema de seguro social brasileiro já atingiu níveis consideravelmente altos. Apenas a título de ilustração, a tabela 8 apresenta a proporção inativos/ativos em alguns países.

Tabela 8

País	Relação de dependência
	1981
Japão	1/5,52
EUA	1/3,23
Brasil	1/2,74
França	1/2,67 ¹
Alemanha	1/1,77 ²

Fonte: Tamburi, C. Escalation of state pension cost: the reasons and the issues. *International Labour Review*, Geneve, International Labour Office, 12 (3):313-28, May/June 1983.

¹ 1980.

² 1979.

Como toda comparação internacional, esta também deverá ser interpretada com extrema cautela. Dadas as diferenças de renda *per capita*, uma relação de 1/1,77 na Alemanha poderá ser mais suportável que a verificada no Brasil. O excedente taxável dos ativos, acima do consumo essencial, é substancial em países desenvolvidos, possibilitando o custeio de um contingente pesado de inativos.

Quanto às perspectivas, não há no horizonte sinais de um futuro menos problemático para o sistema previdenciário brasileiro. Estudos recentemente realizados⁵ indicam que a estrutura etária da população brasileira do final deste século mostrará um considerável envelhecimento da população. A queda da fecundidade poderá acarretar que a proporção de pessoas acima de 60 anos, no ano 2000, seja cerca de 15% maior do que a atual.

Por outro lado, o crescimento da expectativa de vida faz com que aumente a duração dos benefícios. Por exemplo, um aposentado por tempo de serviço aos 55 anos de idade tem hoje uma esperança de vida de 17,39 anos, se for homem, ou de 20,91, se for mulher.

Quanto ao crescimento dos contribuintes, dois são os fatores fundamentais: evolução da população economicamente ativa (PEA) e mercado de trabalho. A queda de taxa de fecundidade poderá provocar, já nesta década, um crescimento menor da PEA. Também o acelerado processo de urbanização que o país atravessou nas últimas duas décadas parece ter chegado próximo do seu limite. Assim, do lado da demanda de empregos urbanos — e por conseguinte na formação da massa de contribuintes potenciais do sistema previdenciário — espera-se uma queda na taxa de crescimento.

Do lado da oferta de empregos, as perspectivas também não são nada brilhantes, a menos que ocorra um crescimento do produto a níveis bastante acelerados ou mudanças radicais da alocação trabalho/capital no processo produtivo. O mesmo se pode dizer sobre os ganhos de salário real.

Resumindo, tudo indica que o sistema previdenciário caminha a passos largos para uma crise de caráter estrutural, da qual tivemos apenas os primeiros sintomas.

6. *Evolução recente dos benefícios*

A análise daquilo que se poderia qualificar de problemas estruturais do seguro social requer um exame bastante preciso da evolução passada e perspectivas futuras das despesas com benefícios. A rigor, dever-se-ia dispor de projeções atuariais que, dentro das hipóteses de trabalho explicitadas, fornecessem um panorama do provável comportamento de cada espécie de benefícios oferecidos pelo sistema previdenciário.

Infelizmente, os estudos desenvolvidos neste sentido no âmbito do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (Ipea)/Instituto Nacional de Pesquisas Econômicas e Sociais (Inpes) ainda não foram concluídos. Assim, utilizaremos apenas as observações relativas aos últimos quatro anos, do número e do valor dos benefícios de prestação continuada como base para algumas inferências.

A utilização de dados relativos a um período extremamente curto faz com que toda e qualquer conclusão deva ser interpretada com a devida cautela. Mesmo reconhecendo estas limitações, o exame das tabelas que se seguem fornece fortes indícios de que alguns tipos de aposentadorias — por tempo de serviço comum e especial e por velhice — estariam experimentando taxas de crescimento extremamente elevadas sob qualquer ponto de vista.

⁵ Carvalho, J. A. M.; Paiva, P. T. A.; Paiva, C. A. & Samer, D. R. T. *O novo padrão demográfico brasileiro e seus impactos sobre alguns setores da política social: educação, mão-de-obra e previdência social*. Belo Horizonte, UFMG/Cedeplar, nov. 1981.

É claro que sempre existe a possibilidade de que o período 1979-82 seja "atípico". À falta de um melhor conhecimento do fenômeno, é prudente considerar que estas taxas de crescimento poderão manter-se relativamente estáveis a curto prazo. Neste último caso, será visto adiante, não seria possível custear o sistema da forma que hoje está estruturado, sem recorrer a sucessivos aumentos de alíquotas de contribuição ou de outras modalidades de tributação da sociedade.

Tendo presentes estes pontos, passemos aos dados.

A tabela 9 fornece um panorama da distribuição, em número e em valor, dos benefícios urbanos e rurais, e respectivas taxas de crescimento. Em particular, vale observar a evolução, em valor, dos benefícios urbanos, que, como visto, representam mais de 2/3 do dispêndio total com benefícios de prestação continuada.

Tabela 9

Benefícios urbanos e rurais de prestação continuada (Médias 1979-82)
(%)

Tipos de benefício	Participação no total		Taxas de crescimento*	
	Em número	Em valor**	Em número	Em valor**
Urbanos	67,76	84,81	6,25	10,78
Rurais	32,24	15,19	8,59	9,28
Total	100,00	100,00	6,99***	10,54***

Fonte: Tabulações Dataprev.

* Médias das taxas anuais.

** Valores deflacionados pelo maior salário mínimo vigente em dezembro de cada ano.

*** Forma de cálculo: dividindo-se o número de beneficiários na mesma data do ano anterior.

— médias ponderadas:

$$\frac{6,25 \times 67,76 + 8,59 \times 32,24}{100} = 7,01 \cong 6,99$$

idem para valor

$$\frac{10,78 \times 84,81 + 9,28 \times 15,19}{100} = 10,55 \cong 10,54$$

A tabela 10 apresenta a distribuição e o crescimento dos benefícios da previdência social urbana. Observe-se que, embora representem apenas cerca de 40% do número de benefícios na média dos quatro anos, as aposentadorias correspondem a um percentual da ordem de 62% do valor dos benefícios urbanos de prestação continuada.

Deixa também bastante claro que as aposentadorias experimentaram uma evolução extremamente rápida nos últimos quatro anos.

Tabela 10
Benefícios urbanos de prestação continuada (Médias 1979-82)
(%)

Tipo de benefício	Participação no total		Taxas de crescimento*	
	Em número	Em valor**	Em número	Em valor**
Aposentadorias	39,99	61,96	8,50	12,81
Pensões	25,77	18,15	6,79	10,51
Renda mensal vitalícia	16,65	5,92	-0,14	1,07
Auxílios	15,15	12,26	8,07	7,15
Outros	2,44	1,71	-1,63	4,19
Total	100,00	100,00	6,25	10,78

Notas e fonte: veja tabela 9.

Finalmente, a tabela 11 analisa mais detalhadamente as aposentadorias urbanas. Como já anteriormente ressaltado, as espécies tempo de serviço, especial e velhice apresentaram crescimento extremamente elevado, incompatível com qualquer perspectiva de crescimento da receita, por mais favoráveis que sejam as perspectivas de crescimento econômico do país.

Tabela 11
Aposentadorias urbanas (Médias 1979-82)
(%)

Tipo de benefício	Participação no total		Taxas de crescimento*	
	Em número	Em valor**	Em número	Em valor**
Invalidez	50,91	28,82	6,29	11,58
Tempo de serviço	31,17	53,43	9,51	12,47
Velhice	13,09	10,52	14,81	17,67
Especial	4,45	6,96	10,56	14,17
Outras	0,38	0,27	- 9,16	- 7,50
Total	100,00	100,00	8,50	12,81

Notas e fonte: veja tabela 9.

Vale ainda observar que as aposentadorias por tempo de serviço e especiais somam cerca de 35,5% do número de aposentadorias urbanas, enquanto, em valor, chegam a um percentual da ordem de 60% do total. Ainda que alguns aposentados por tempo de serviço pudessem estar aposentados por idade, fica patente o peso deste tipo de aposentadoria no elenco dos benefícios previdenciários e a sua importância na geração dos desequilíbrios econômico-financeiros.

7. Aspectos de equidade do sistema de seguro social

Um estudo sobre os aspectos redistributivos do sistema previdenciário brasileiro certamente demandará uma quantidade de dados e informações que, no momento, não está disponível para nós. Assim, restringiremos a análise a alguns comentários sobre possíveis distorções do sistema de seguro social, enfocando basicamente o problema da aposentadoria por tempo de serviço.

De fato, o Brasil é um dos poucos países do mundo que oferece este tipo de benefício. Como demonstra a tabela 12, em nosso país exige-se um mínimo de tempo de efetiva contribuição (60 meses) e não há exigência de que o aposentado deixe de trabalhar.

Tabela 12

Os sete países onde há aposentadoria por tempo de serviço

País	Tempo de serviço (anos)		Tempo de contribuição (meses)		Necessidade afastamento emprego
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	
Brasil ¹	30 ² 35 ³	30 ³	60	60	Não
Egito	20 ²	20 ²	240	240	Sim
Equador	35 ³ 25 ⁴	35 ³ 25 ⁴	420 300	420 300	Não
Iraque	30	25	360	300	Sim
Itália	35	35	420	420	Sim
Kuwait	20	20 15 ⁵	240	240 180	Sim
Líbano	20	20	240	240	Sim

¹ Aposentadorias especiais por tempo de serviço a partir de 15 anos para certas classes.

² Reduzida.

³ Integral.

⁴ Reduzida, a partir de idade de 45 anos, 300 meses de contribuição e 6 meses de desemprego.

⁵ Se casada, mãe, divorciada ou viúva.

A tabela 13 mostra o percentual de aposentados por tempo de serviço até cada idade, na data de início do respectivo benefício. Observe-se que 59,21% dos homens que hoje estão aposentados por tempo de serviço tinham, na data de início do respectivo benefício, até 55 anos de idade. Para o sexo feminino, esta mesma proporção eleva-se para 73,27%.

Tabela 13

Percentual de aposentados por tempo de serviço*
até cada idade, na data de início do benefício

Idade na data início de benefício (anos)	Sexo		
	Masculino	Feminino	Ambos os sexos**
Até 45	4,41	10,93	5,05
Até 50	28,25	44,48	29,43
Até 55	59,21	73,27	59,61
Até 60	81,90	90,05	81,56

* Espécie B.42.

** Inclui também os benefícios para os quais o cadastro não contém o item sexo.

Obs.: o que falta para somar 100 equivale aos que quando se aposentaram por tempo de serviço tinham mais de 60 anos.

No debate sobre aposentadorias por tempo de serviço é bastante comum ouvir-se a afirmativa:

“A expectativa de vida do brasileiro é muito baixa. Se for estabelecido um limite de idade ninguém praticamente usufruiria deste benefício.”

De fato, como demonstra a tabela 14, a *expectativa de vida ao nascer*, do brasileiro, embora crescente, é ainda bastante baixa.

Ocorre, no entanto, que a expectativa de vida ao nascer é pouco relevante para a análise do problema da aposentadoria por tempo de serviço. Como demonstra a tabela 15, a esperança de vida em cada idade é bastante diversa. Vencida a barreira da mortalidade infantil, a expectativa de vida realmente cresce significativamente. Por exemplo, um indivíduo do sexo masculino que, em 1970, tivesse 50 anos de idade, viveria em média mais 20,67% anos, atingindo a idade de cerca de 70 anos.

Isto significa que alguém que tenha começado a trabalhar aos 14 anos de idade poderia estar aposentado aos 50 anos, com benefício integral, ou aos 45 anos, com aposentadoria proporcional. Nestes casos, sendo do sexo masculino, receberia benefícios, respectivamente, por 20,67 anos ou 24,25 anos. Se houver dependentes (esposa, filhos menores ou inválidos), ainda existirá uma pensão após o falecimento do aposentado.

Tabela 14

Ano de nascimento	Esperança de vida ao nascer (anos)	
	Homens	Mulheres
1910	33,4	34,6
1920	33,8	35,2
1930	35,7	37,3
1940 — 1950	43,3	43,1
1950 — 1960	52,3*	
1960 — 1970	54,9	59,0
1970 — 1975	58,8	63,1
1975 — 1980	61,3	65,5

Fonte: FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1981.

* Ambos os sexos.

Tabela 15

Esperança de vida, por sexo e idade — 1970

Idade (anos)	Esperança de vida (anos)	
	Homens	Mulheres
0	55,06	59,22
1	60,67	64,84
5	58,38	63,20
10	53,80	58,66
15	49,10	53,96
20	44,58	49,40
25	40,23	45,02
30	36,03	40,78
35	31,96	36,55
40	28,00	32,42
45	24,25	28,48
50	20,67	24,62
55	17,39	20,91
60	19,51	17,48
65	12,03	14,27
70	9,96	11,39

Fonte: FIBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*, 1981.

Vale ainda lembrar que, no caso da legislação brasileira, são requeridos 30 ou 35 anos de serviço em *alguma atividade hoje abrangida pela Previdência Social Urbana* para aposentadoria proporcional ou integral; são, no entanto, necessárias *apenas 60 contribuições mensais como carência*.

Sob o aspecto de equidade, é importante que se tenha em mente o diferencial de expectativa de vida segundo o nível de renda. Este diferencial é o máximo quando se trata da expectativa de vida ao nascer, dada a forte influência da renda sobre os níveis de mortalidade infantil. Embora cada vez menores, estes diferenciais existem também no que toca à esperança de vida em cada idade.

Este fato introduz uma nova consideração na análise do aspecto de justiça social da aposentadoria por tempo de serviço. Aqueles indivíduos de baixa renda, sobreviventes à mortalidade infantil e que porventura tenham tido a precaução de coletar e guardar toda a documentação comprobatória do tempo de serviço, são exatamente os que, em média, tendem a usufruir menos do benefício.

A figura 4 compara os valores médios de alguns tipos de benefícios, expressos em salários mínimos de novembro de 1982. Observa-se claramente que o valor médio de uma aposentadoria por invalidez, sendo inclusive superior à remuneração média mensal da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

É claro que o simples diferencial de perfil etário das populações de aposentados por tempo de serviço e por invalidez já ensejaria alguma diferenciação do valor médio do benefício, tendo-se em vista a correlação existente entre rendimentos e idade dos segurados. Embora ainda não tenha sido possível uma quantificação, é provável que grande parte do diferencial explique-se pelo fato de que as populações de aposentados por tempo de serviço provêm de um conjunto de segurados relativamente "mais ricos" do que a população de segurados como um todo, de onde se originam os aposentados por invalidez.

Em suma, há alguns indicadores de que poderá estar ocorrendo um processo redistributivo às avessas no caso das aposentadorias por tempo de serviço e especiais.

8. *Considerações finais*

A discussão sobre o problema da Previdência e Assistência Social no Brasil deverá ultrapassar os estreitos limites da projeção e análise das causas de eventuais déficits para situar-se em um plano bem mais amplo, onde as questões realmente centrais venham à luz.

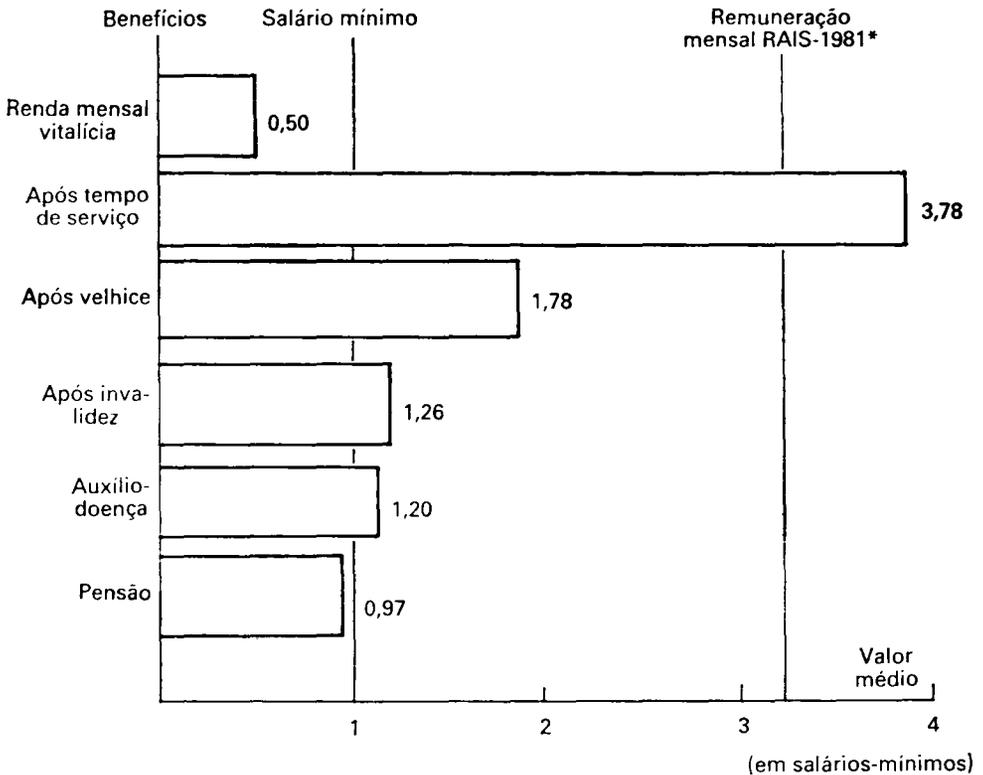
Ao que tudo parece indicar, o fardo de contribuições necessárias ao custeio do seguro social, a ser passado às futuras gerações de contribuintes, tende a tornar-se cada vez mais pesado.

Ao lado da questão de viabilidade, a distribuição dos ônus e dos benefícios decorrentes de cada alternativa para um sistema de proteção social deve ser cuidadosamente examinada, para que a solução de compromisso, oriunda do processo político, melhor atenda a quem realmente precisa, sem penalizar exageradamente a sociedade.

Assim, a nosso ver, é necessário que os próprios conceitos básicos de um sistema de seguridade social sejam discutidos da forma mais ampla possível, desmistificando-se alguns tabus, aclarando-se as meias-verdades e equacionando-se corretamente um problema que não é só do Governo, mas de praticamente todos os cidadãos deste país.

Figura 4

Benefícios em manutenção em novembro/82
Valor médio (em salários mínimos)



Julgamos que só através de debate poderemos chegar a um sistema viável e justo, que atenda aos legítimos anseios da população, sem recair em esquemas paternalistas ou assistencialistas. Se, por um lado, a utopia do *welfare state* parece estar-se desfazendo como uma miragem, por outro recrudescem idéias absurdas, como a privatização total do seguro social, herança nefasta do obsoleto conceito de *laissez-faire*. É preciso estar atento, sobretudo, para que a atual crise pela qual atravessa o sistema previdenciário seja motivo de evolução e não de involução, tanto no plano teórico-conceitual quanto no plano prático.

Temos que procurar fugir das soluções simplistas, que visem apenas os problemas de curtíssimo prazo, impostas verticalmente à população. É sempre bom lembrar que um dos princípios básicos sobre o qual se fundamenta a Previdência Social é o da solidariedade. Para que este princípio deixe o campo apenas da retórica e venha a imbuir as atitudes dos cidadãos, é fundamental que estes se conscientizem dos problemas previdenciários, conheçam as perspectivas que lhes reserva o futuro e participem ativamente na escolha das soluções.

Julgamos que a melhor forma de restaurar a abalada credibilidade no sistema de seguridade social é através da verdade, comunicada de forma simples e direta. É preciso deixar claro que, em geral, ao “direito adquirido” de receber um determinado benefício corresponde um “dever adquirido” de pagar as contribuições que sejam necessárias. É preciso que todos entendam que se alguém está recebendo mais do que paga é porque alguém está pagando mais do que receberá. É preciso acabar com os mitos.

Por mais óbvia que pareça a afirmativa, nunca é demais repetir que benefícios não são como o maná, que cai gratuitamente do céu; pelo contrário, custam e muito à população, principalmente em um país pobre como o Brasil, onde muitas vezes a contribuição previdenciária é feita com sacrifício do próprio consumo essencial. Assim, é fundamental que se criem mecanismos de participação e controle da sociedade sobre o sistema previdenciário, para que este caminhe cada vez mais, sempre dentro dos limites do viável, na direção de prioridades realmente sociais, privilegiando, na direção de prioridades realmente sociais, privilegiando a clientela de baixa renda, quer no custeio, quer nos serviços oferecidos.

Summary

Within the strict limitations of their knowledge, the authors of this article intend to provide a contribution to an informed discussion of questions related to the Brazilian Social Security and Welfare system, offering data and information capable to allow the reader to form his own opinion about the problems involved.

It is worth pointing out that the present degree of knowledge on such problems is not sufficient to permit the designing of alternatives that, effective from an economic and financial viewpoint, may at the same time be reasonably socially just. On the other hand, to extensively and informedly discuss the problem itself may lead to such alternative solutions, being important to stress that this idea of an ample discussion must necessarily transcend the sphere of the Executive Power, to be situated with a broader representativeness in the context of society as a whole.