

Redistribuição de renda através da previdência social: o caso brasileiro*

FERNANDO REZENDE**

1. Introdução; 2. Previdência social e distribuição da renda; 3. A organização da previdência social no Brasil; 4. Medição dos efeitos redistributivos; 5. Sumário e conclusões.

1. Introdução

O emprego de instrumentos de finanças públicas com o objetivo de reduzir desigualdades na distribuição da renda constitui um tema de especial importância para as economias em desenvolvimento. Não obstante, é improvável que o enfoque tradicional do problema proporcione um quadro completo da situação. Em primeiro lugar, se tentarmos avaliar o sistema fiscal em termos de normas de equidade, a dependência sobre os impostos indiretos e o baixo grau de progressividade efetiva dos impostos diretos (em virtude dos incentivos fiscais aos investimentos) produzem geralmente resultados não satisfatórios. Em segundo — a despeito da grande impor-

* Trabalho apresentado no XXXI Congresso do Instituto Internacional de Finanças Públicas, realizado em Nice, França, setembro de 1975. Este trabalho baseia-se em uma pesquisa mais ampla sobre programas de saúde e previdência, cujos resultados foram publicados na Coleção de Relatórios de Pesquisa do IPEA/INPES. Veja Rezende, F. & Mahar, Dennis J. *Saúde e previdência social: uma análise econômica*. Rio de Janeiro. IPEA/INPES, 1974.

** Técnico do IPEA.

tância da análise da incidência dos gastos na avaliação do efeito líquido da distribuição de renda via orçamento público —, os problemas metodológicos associados a esse tipo de exercício dão origem a numerosas questões concernentes à confiabilidade das estimativas empíricas da distribuição de benefícios derivada de gastos públicos.

Por outro lado, mesmo que estudos tradicionais da incidência total do orçamento pudessem ser realizados com confiança, uma descrição dos efeitos redistributivos diretos do orçamento, em um dado ponto do tempo, talvez não fosse de grande valia para os formuladores da política nos países em desenvolvimento. Em tais países, as políticas que visam a redução das desigualdades de renda poderiam ser mais eficazes, a longo prazo, se orientadas para as causas básicas da pobreza, e não para seus efeitos. Se baixos níveis de renda estiverem associados a fatores tais como baixos níveis de saúde e educação, localização em áreas rurais, residência em regiões menos desenvolvidas, e limitado número de trabalhadores por família, os programas redistributivos característicos dos países desenvolvidos (como, por exemplo, o imposto de renda negativo, os subsídios e os programas de bem-estar) talvez não sejam inteiramente aplicáveis. Nesse caso torna-se necessária uma análise mais profunda do efeito redistributivo dos projetos de investimento diretamente executados pelo governo, ou daqueles que se utilizam de benefícios fiscais ou creditícios.

As dificuldades metodológicas e conceituais na estimativa empírica dos efeitos redistributivos de todo o orçamento do setor público não impedem, contudo, uma análise semelhante de programas públicos específicos. Na verdade, essa "abordagem parcial" talvez seja muito útil no caso de programas em que despesas e impostos estão contratualmente vinculados, como, por exemplo, contribuições calculadas sobre as folhas de pagamento e os gastos da previdência social.¹ Além de serem relativamente mais fáceis de realizar, há outra importante razão para que se confira maior ênfase a estudos empíricos da incidência dos programas de previdência social. Na medida em que o financiamento desses programas possa constituir meio importante de mobilização de poupança, essa pode ser aplicada com propósitos específicos de contribuir para a redução dos índices globais de pobreza no longo prazo, ao mesmo tempo em que os benefícios tradicionais da previdência podem exercer, a curto prazo, um efeito redistributivo importante.

2. Previdência social e distribuição da renda

O objetivo tradicional dos programas de previdência social consiste em proteger o empregado contra a perda de renda decorrente de doença,

¹ A sugestão de se dar mais ênfase à "abordagem parcial" foi feita por Musgrave, Richard. *Estimating the distribution of the tax burden. Problems of tax administration in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1965. p. 56.

invalidez, desemprego, velhice, e assim por diante. No desempenho de tal função, é provável que o sistema de previdência social promova certa redistribuição de renda, seja direta, seja indiretamente. Na maneira mais óbvia, a renda é diretamente redistribuída do sadio para o doente, do capaz para o inválido, do empregado para o desempregado. A redistribuição do rico para o pobre pode igualmente ocorrer se: 1. o pobre requerer com maior freqüência os benefícios do sistema; 2. as regiões pobres receberem recursos muito mais volumosos, com o pagamento de benefícios, do que o que contribuem para o sistema.

O grau de redistribuição depende também do tipo de financiamento. Nominalmente, os programas de previdência social podem ser financiados por contribuições diretas dos empregados (equivalentes a um imposto sobre a renda salarial), contribuições das firmas (iguais às dos empregados) e subsídios do Governo. Nos países em desenvolvimento, onde a receita governamental depende basicamente de impostos regressivos, não é provável que o aumento da parcela das transferências do poder público na receita total eleve o grau de equidade do sistema. Por outro lado, as contribuições das firmas poderiam ser tomadas menos regressivamente se a contribuição calculada sobre a folha de pagamento fosse substituída por um imposto sobre as vendas totais. Supondo que ambas sejam transferidas para a frente, pode-se dizer que a contribuição sobre a folha de pagamento é menos equitativa no sentido de que contribui para aumentar em maior proporção os custos dos bens mais essenciais, produzidos pelos setores industriais tradicionais.²

De qualquer modo, o ponto mais importante não é a possibilidade de se obter progressividade no lado da receita, mas a necessidade de melhorar os efeitos redistributivos líquidos do sistema. Com essa finalidade em vista, são necessários dois tipos de medida. Em primeiro lugar, o mesmo tipo de benefícios deve ser concedido a toda a população, quaisquer que sejam suas afiliações profissionais, eliminando-se, assim, uma das mais importantes causas de desigualdades. Em segundo, o volume dos benefícios recebidos não deve depender inteiramente dos volumes antes arrecadados pelo sistema.

Em última análise, essas proposições significam que os benefícios devem ser concedidos de acordo com as necessidades da população e não rigorosamente de conformidade com a capacidade do indivíduo ou grupo de contribuir para o financiamento dos programas.

3. A organização da previdência social no Brasil

O sistema brasileiro de previdência social é formado de seis diferentes instituições: 1. o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); 2. o

² Supondo que os setores industriais tradicionais são também aqueles que apresentam os menores índices capital/trabalho.

Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (Funrural); 3. o Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase); 4. o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); 5. o Programa de Integração Social (PIS); e 6. o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Os três primeiros compreendem o que se poderia chamar de "setor tradicional", formado de instituições com a finalidade precípua de prover os tipos tradicionais de benefícios da previdência social (pensões, auxílios etc.) e prestar serviços médicos na extensão de sua capacidade financeira. Os três últimos abrangem o chamado "setor não tradicional", cujas características e objetivos são descritos a seguir.

O INPS é sem dúvida o componente mais importante do setor tradicional. Calcula-se o número de seus segurados em cerca de 14 milhões, ou 66% da força de trabalho urbana. Desse último total, 10% são empregados pelo Governo (incluindo os servidores públicos e os militares) e atendidos por instituições específicas. Assim, a proporção da força de trabalho urbana que parece não dispor de qualquer tipo de cobertura social é estimada em cerca de 25% e inclui indivíduos empenhados em atividades informais no setor terciário. Não podemos, no entanto, fazer estimativas semelhantes no caso dos trabalhadores rurais porquanto o Funrural considera todos aqueles empenhados em atividades rurais como elegíveis para os benefícios do sistema.³

Algumas diferenças nos métodos de financiamento dessas instituições revestem-se de importantes implicações do ponto de vista da distribuição da renda. A previdência social dos trabalhadores urbanos é financiada conjuntamente pelo empregador e empregado. O primeiro contribui com 8% da folha de pagamento e o último com a mesma percentagem sobre seu salário individual.⁴ Por isso mesmo, é provável que seja regressiva a incidência das receitas, uma vez que a contribuição do empregado é um imposto proporcional sobre a renda salarial⁵ e porque a contribuição sobre a folha de pagamento, sendo transferida para os consumidores, implica um ônus mais pesado para os produtores dos bens mais essenciais. O programa de trabalhador rural (Funrural), por outro lado, é financiado por uma contribuição de 2,4% sobre as folhas de pagamento de empresas urbanas mais uma contribuição de 2% sobre a produção do setor primário.

³ Até agora, devido à limitação dos recursos financeiros, os benefícios do Funrural foram restringidos à pensão por morte e por velhice e a esforços para melhorar as condições de algumas unidades médicas localizadas em áreas rurais.

⁴ O Governo concede também um subsídio, embora relativamente pequeno. Em 1970, 50% do total provieram de contribuições sobre as folhas do pagamento (contribuição do empregador) e cerca de 40% de contribuições individuais dos empregados.

⁵ De fato, há um teto às contribuições do empregado que torna regressivas as contribuições acima de 20 vezes o mínimo legal.

Supondo-se que ambos os impostos são transferidos para a frente, é provável que o ônus seja mais pesado para o consumidor urbano, significando isso que o programa promove certa redistribuição de renda do setor urbano para o rural.

A composição das despesas é também importante na avaliação dos efeitos redistributivos dos programas. Dados recentes mostram que transferências financeiras relacionadas com o tipo tradicional de benefícios da previdência social são responsáveis por cerca de dois terços das despesas totais do INPS; o último terço refere-se à provisão de serviços médicos. No Funrural, uma proporção menor dos recursos (15% em 1973) é destinada aos serviços médicos, isto provavelmente devido às limitações financeiras do programa.

A hipótese mais provável é a de que quanto maior a proporção de recursos destinados à provisão de serviços médicos, mais progressiva deve ser a distribuição dos benefícios das despesas. Infere-se isso da suposição de que o pagamento de pensões, baseado em salário passado do beneficiário, é com toda probabilidade distributivamente neutro a curto prazo, desde que as pensões mensais sejam geralmente proporcionais às contribuições anteriores.⁶ Certo grau de redistribuição pode ocorrer a longo prazo devido a diferenças no período das contribuições e no período em que é pago o benefício, embora seja muito difícil prever o resultado. Ademais, em uma economia em crescimento submetida a pressões inflacionárias, o tipo de redistribuição que ocorre a longo prazo depende dos reajustamentos adotados a fim de evitar que os benefícios percam poder aquisitivo.

A suposição de que as despesas com a assistência médica podem contribuir para aumentar a progressividade das despesas da previdência social no Brasil baseia-se na hipótese de que é o relativamente pobre quem pleiteia os serviços oferecidos pelo sistema, desde que não possa custear cuidados médicos privados. Além disso, é razoável supor que incidência de doença é maior entre os que auferem salários baixos.

Os programas mais importantes do denominado "setor não tradicional" são o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Programa de Integração Social (PIS). O primeiro tem por finalidade proteger o trabalhador contra a perda de emprego, sendo, assim, um seguro compulsório especial de desemprego. O último, criado em 1970, foi estabelecido como alternativa operacional às conhecidas reivindicações de participação dos trabalhadores nos lucros das empresas. São ambos financiados por contribuições compulsórias dos empregadores, obrigados a depositar mensalmente no sistema bancário 8% da folha de pagamentos para o FGTS mais 0,5% das vendas totais para o PIS. O PIS recebe também 5% do

⁶ Pode-se notar que certa redistribuição pode ocorrer, dada a prevalência de níveis mínimos de benefício.

imposto sobre o lucro, que constituem a contribuição do Governo ao programa.

Em ambos os casos, os depósitos são feitos em nome do empregado, embora sejam algo diferentes as condições da participação individual nos dois fundos. No caso do FGTS, a participação é proporcional ao salário do indivíduo, ao passo que no caso do PIS relaciona-se inversamente com o nível salarial e diretamente com o tempo no emprego. É diferente também a remuneração sobre os depósitos. Os do FGTS recebem correção monetária acrescida de uma taxa fixa de juros (3% anuais). A taxa real de juros dos depósitos do PIS varia segundo a lucratividade dos empréstimos feitos pelo fundo.

O empregado pode sacar o volume total de seus depósitos no FGTS, contanto que tenha sido despedido sem justa causa ou perdido o emprego por falência da firma. O saque total é permitido também nos casos de aposentadoria, morte (caso em que os depósitos revertem para membros da família), casamento, doença grave ou aquisição de residência própria. Com exceção da última condição, os depósitos individuais do PIS podem ser sacados pelas mesmas razões. É importante notar, contudo, que no caso do PIS o empregado pode também sacar anualmente o total de juros, correção monetária e "dividendos" (a fração dos lucros operacionais do fundo que é distribuída aos participantes em proporção ao valor de suas respectivas "quotas").

Duas importantes características desses dois programas merecem ser destacadas. A primeira, que complementa o sistema tradicional da previdência social, provendo proteção financeira em casos de perdas inesperadas de renda familiar ou de obrigações financeiras extraordinárias. A segunda, em que as contribuições compulsórias que constituem a receita dos programas atuam como importante fonte de poupança forçada, que pode ser utilizada para financiar projetos de desenvolvimento econômico.

O grau de redistribuição de renda alcançada através dos tipos de programas acima descritos depende crucialmente do emprego dos recursos que são mobilizados. A redistribuição direta da renda será maior se for adotada uma política de maximização da rentabilidade dos empréstimos, uma vez que aumentará mais rapidamente o volume a ser distribuído anualmente entre os participantes. Por outro lado, os efeitos indiretos serão maiores se a política de investimentos der preferência a regiões menos desenvolvidas e aos setores que produzem os bens mais essenciais e empregam técnicas mais intensivas em trabalho. No Brasil, os dois programas em tela parecem ser complementares no que diz respeito a seus efeitos sobre a distribuição da renda. Os depósitos do FGTS são basicamente encaminhados para o financiamento de habitações, ao passo que o dinheiro arrecadado pelo PIS é canalizado para os setores manufatureiros mais dinâmicos.

4. Medição dos efeitos redistributivos

4.1 *Redistribuição entre classes de renda*

A despeito das limitações à aplicação dos métodos tradicionais dos estudos de incidência fiscal quando se avalia o grau de redistribuição interpessoal de renda através dos programas de previdência social no Brasil, algumas estimativas foram feitas, mas levando em conta apenas os programas do INPS. Os resultados, constantes da tabela I, confirmam a hipótese de que, no curto prazo, a redistribuição indireta associada à provisão de assistência médica é mais importante do que as transferências financeiras relacionadas com o pagamento de pensões e outros tipos de benefícios da previdência social. Algumas das deficiências desse tipo de estimativa já foram apontadas em trabalho anterior,⁷ mas julgamos importante mencioná-las mais uma vez:

a) A suposição de que o ônus da contribuição do empregador (contribuição sobre a folha de pagamentos) recai sobre o empregado urbano em proporção ao seu salário pode levar a falsas conclusões sobre o ônus relativo dessa contribuição. A solução desse problema depende, naturalmente, de conhecimento da direção e extensão da transferência. Se a contribuição é inteiramente transferida para a frente sob a forma de preços mais altos, o ônus deve ser alocado na base dos produtos afetados, consumidos por toda a população.

b) A distribuição dos benefícios de assistência médica em base *per capita* igual não leva em conta o uso real dos serviços, o que seria um procedimento muito mais correto. Esse reajustamento, no entanto, exigiria informações sobre a relação entre doença e renda, taxa de substituição da assistência médica pública pela assistência privada nos vários níveis de renda, e variáveis semelhantes para as quais é difícil obter dados.

c) A distribuição dos benefícios não considera a possibilidade de "externalidades no consumo". Na esfera da saúde, esperar-se-ia que as externalidades constituíssem aspecto importante e sua exclusão resultaria em séria subestimativa dos benefícios totais proporcionados pelo programa.

d) A distribuição dos benefícios em um dado ponto no tempo ignora as implicações de longo prazo da expansão dos programas de previdência social e de uma população mais sadia.

⁷ Veja Mahar, Dennis & Rezende, Fernando. Distributing the benefits of public expenditures: the case of health and welfare in Brazil. Trabalho apresentado à XIII Conferência Geral da Associação Internacional de Pesquisa da Renda e Riqueza, Balatonfüred, Hungria, 31 de agosto/5 de setembro de 1973.

A dimensão temporal é um ponto que precisa ser destacado. Como foi mencionado, em um contexto de crescimento o volume de recursos mobilizados pelos programas de seguro social tende a crescer mais rapidamente do que os saques, deixando espaço para a acumulação de poupanças forçadas. Abre-se, portanto, uma alternativa para o Governo. Por outro lado, pode elevar a redistribuição de curto prazo, utilizando todo o excedente para financiar a expansão da assistência médica, ou elevar o valor dos benefícios recebidos pelos seus titulares de baixa renda. Por outro lado, pode resolver organizar uma espécie de "fundo de investimento", cujo excedente é usado para financiar projetos de desenvolvimento econômico de alta prioridade que ofereçam claras perspectivas de aumentar no longo prazo o grau de igualdade. No Brasil, a primeira alternativa foi adotada pelo chamado "setor tradicional", ao passo que a segunda está sendo seguida pelos novos tipos de programas compreendidos no "setor não tradicional".

Em 1972, a poupança mobilizada pelo setor "não tradicional" (FGTS e PIS) alcançou mais de Cr\$2 bilhões, ou cerca de 15% de poupança interna total no mesmo ano. Parte desses recursos foi usada para financiar investimentos em habitações e outros serviços de desenvolvimento comunal. Sendo altamente intensivos na utilização de mão-de-obra não especializada, esses investimentos produziram importantes efeitos do ponto de vista da situação do emprego urbano. A parte administrada pelo PIS foi usada principalmente para financiar projetos de desenvolvimento industrial, sendo os lucros resultantes dessas operações financeiras distribuídos anualmente entre os trabalhadores urbanos em proporção inversa aos seus níveis salariais. Enquanto a renda recebida pelos participantes alcançava, em média, Cr\$21,00 no primeiro ano de vivência do programa, chegou ela a Cr\$65,00 em 1974 (mais ou menos um sexto do salário mínimo). Espera-se que, em futuro próximo, o trabalhador possa sacar um volume equivalente à sua renda mensal.

4.2 *Redistribuição entre regiões*

Dadas a concentração regional da pobreza e a baixa produtividade das atividades agrícolas tradicionais, as estimativas da incidência de gastos públicos por região podem ser um substituto útil da tarefa mais difícil de medir a incidência por classe de renda. A transferência de recursos monetários, a alocação de investimentos e a expansão da assistência médica nas regiões de baixa renda e nas áreas rurais podem contribuir para maior igualdade na distribuição da renda através de aumento da produtividade, da criação de novas oportunidades de emprego, de uma população mais sadia, e assim por diante.

Tabela 1

Distribuição percentual do ônus e benefícios dos programas de previdência social por classe de salário — 1973

Classe de salário (Em unidades do mais alto salário mínimo legal)	Contribuições	Benefícios Assistência médica	Pensões e outras transfe- rências
(I) menos de 1	17,2	32,4	36,0
(II) 1 — 1,99	14,2	22,2	17,1
(III) 2 — 2,99	21,1	22,5	12,5
(IV) 3 — 3,99	12,9	9,5	9,6
(V) 4 — 8,99	23,1	10,1	22,5
(VI) 9 — e mais	11,5	3,3	2,3

Nota: As cobranças de contribuições sobre as folhas de pagamento foram alocadas por classe de salário, supondo-se que o ônus fiscal da contribuição (partes do empregador e empregado) recai sobre este último em proporção ao seu salário. Os benefícios de assistência médica foram distribuídos (utilizando o método "custos incorridos por conta de", sugeridos por Gillespie) entre a população urbana em base *per capita* igual. A distribuição dos programas de transferência teve origem diretamente em dados fornecidos pelo INPS.

Fonte: Adaptado de Mahar & Rezende. op. cit.

A tabela II proporciona estimativas da distribuição regional dos ônus e benefícios do programa de previdência social. Em primeiro lugar, é importante notar as dimensões financeiras dos programas. Em 1973, os recursos totais mobilizados pelos diferentes programas somaram Cr\$27 bilhões, ou cerca de 8% do Produto Interno Bruto (PIB) no mesmo ano. A incidência de ônus e benefícios pode ser apurada com a comparação das percentagens referentes à parcela de cada região no PIB e na receita e despesas do sistema de previdência social.⁵ Um claro resultado redistributivo é mostrado pela relação inversa entre o índice benefício/ônus e o nível de desenvolvimento regional. Dando um exemplo, a região mais pobre — o Nordeste — recebe um afluxo líquido de recursos que, em termos relativos, é 80% mais alto do que o volume de sua contribuição. A região mais rica — o Sudeste — é a única que recebe relativamente menos do que contribui para o financiamento do sistema.

É digna de nota também a transferência urbano-rural de recursos. Pode-se supor com segurança que o ônus de contribuição que constitui a receita do Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (Funrural) cai quase inteiramente sobre os consumidores urbanos. Em 1973, a transferência de renda gerada nos centros urbanos para as áreas rurais importou em cerca de Cr\$2 bilhões, ou aproximadamente 5% da renda total do setor primário brasileiro. Além disso, essa transferência de renda para o setor rural é, na maior parte, orientada para as regiões agrícolas menos desenvolvidas.

Tabela 2

Distribuição regional da renda através dos programas de previdência social — 1973

Região ^a	PIB	Porcentagem de Receitas da previdência social	Despesas da previdência social	Índice Despesa/ Receita
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
Nordeste (50,8)	13,8	8,0	14,8	1,84
Norte (52,5)	2,1	1,6	2,1	1,32
Centro-Oeste (65,5)	3,1	2,8	3,9	1,40
Sul (97,0)	18,2	14,4	14,7	1,01
Sudeste (142,5)	62,8	73,2	64,5	0,88
Total (Cr\$ milhões)	—	27.362	26.762	—

5. Sumário e conclusões

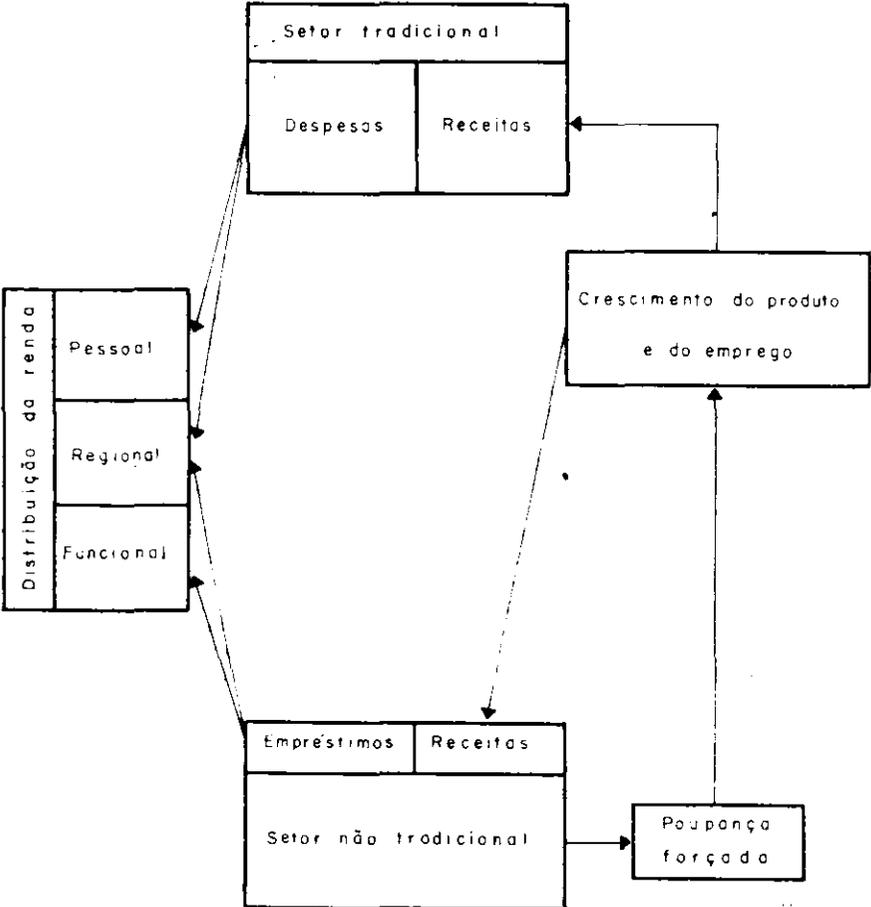
Uma curta análise do sistema brasileiro de previdência social coloca importantes questões, para discussão ulterior, do papel potencial dos programas de previdência social patrocinados pelo Governo como instrumentos eficazes para promover a redistribuição da renda em economias em desenvolvimento. Uma característica importante da atual organização da previdência social no Brasil é a separação institucional entre os tipos "tradicionais" de programas (transferência de pagamentos e assistência médica) e o que chamamos de programas "não tradicionais". Estes últimos são principalmente organizados como fundos especiais de seguro social e constituem meios importantes para mobilizar poupanças. A separação institucional em tela, por conseguinte, configura uma interessante possibilidade. Por um lado, as poupanças mobilizadas através do setor "não tradicional" podem ser usadas para financiar projetos de desenvolvimento econômico e social, contribuindo, por conseguinte, para aumentar a capacidade produtiva e a absorção da mão-de-obra em uma ampla faixa de

^a Não consideramos aqui a possibilidade de transferência regional do ônus fiscal.

* Os números entre parênteses representam renda regional *per capita*, expressa como percentual da média nacional (1967).

setores industriais. Por outro, uma economia em crescimento é exatamente o que o setor tradicional necessita para aumentar os aspectos redistributivos de suas políticas de gastos. À medida que aumentam a produção e o emprego, eleva-se a receita do setor tradicional, provendo, dessa maneira, os meios financeiros para a redução gradual da dependência do valor dos benefícios recebidos pelo indivíduo sobre o valor de suas contribuições prévias ao sistema. Essa situação é graficamente descrita na figura 1.

Figura 1



Conforme sugerido antes, a redistribuição entre classes de renda através dos tipos tradicionais de programas de previdência social talvez não seja importante, a menos que haja recursos suficientes para expandir os serviços médicos, elevar o limite inferior das pensões, estender os mesmos benefícios às áreas rurais, efetuar reajustamentos apropriados para defender da inflação o valor nominal dos benefícios, e assim por diante. Esses recursos podem ser obtidos apenas em uma economia em crescimento, onde o aumento do produto, salários e empregos ampliam a base da contribuição sobre as folhas de pagamento, que constitui a principal fonte de receita do setor tradicional.

Outro ponto que merece ser salientado é a possibilidade de se obter maior igualdade através de uma política especial de distribuição regional dos gastos. Com grande frequência, a concentração de renda pessoal nos países em desenvolvimento relaciona-se com a concentração da atividade econômica. Nesses países, os benefícios do setor tradicional de previdência social poderiam contribuir para aliviar no curto prazo a situação das regiões de baixa renda. Ao mesmo tempo, uma política que estimulasse a alocação dos recursos do setor não tradicional às regiões pobres e às atividades intensivas em trabalho poderia proporcionar um importante incentivo para a redução no longo prazo das desigualdades regionais e funcionais na distribuição da renda.

Summary

The author offers two main reasons for studying the redistributive effects of public expenditures with social security programs. First, methodological considerations counsel a "partial approach" toward any study of the disbursement of public funds, since dealing with public expenditures as a whole presents serious problems due to doubts regarding the accuracy of empirical estimates of the distributive benefits of government expenditures. Second, the analysis of social security programs is particularly relevant in that such programs may provide a means of mobilizing funds to be applied to reducing global index of poverty. At the same time, traditional benefits of social security can have an important short-term redistributive impact.

Concerning the redistributive potencial of Brazilian social security programs, the author argues that even more important than the progressive tax characteristics of the revenue side are the net redistributive impacts of the social security system as a whole. The latter should increase to the extent that those impacts approximate the following situations: a) the same benefits accrue to the entire population, regardless of type of employment, and b) the level of benefits to an individual does not entirely depend upon the amount he has previously contributed to the program.

The author divides the Brazilian social security system into what he perceives as *traditional* and *non-traditional* programs. The former include INPS (National Social Welfare Institute), Funrural (Rural Workers' Assistance Fund) and Ipase (Government Employees Welfare and Assistance Institute) which provide traditional services such as pensions, another kind of allowances and medical care. *Non-traditional programs* include FGTS (Assurance Time Service Fund), PIS (Social Integration Program), and Pasep (Government Employees' Patrimony Formation Program), which are specially organized security funds which serve as important avenues for the mobilization of funds.

In dealing with the *traditional* programs, the author hypothesizes that the larger the amount of funds addressed to medical assistance, the more progressive will be the distribution of benefits, because pension payments are strictly proportional to the amount contributed, and thus exercise a neutral effect on redistribution. As for the *non-traditional* programs, it is assumed that the direct income redistribution impact will depend upon the maximization of the return on loans administered by these programs. In terms of indirect impact, redistribution will increase to the extent that preference is given to directing investments toward less-developed geographic regions and to sectors which produce essential goods and utilize labor-intensive techniques.

Considering the two kinds of programs as a whole, the author emphasizes that their integration has an important potential dynamic: savings mobilized through the *non-traditional* programs may be used to finance economic and social development projects, contributing toward raising productive capacity and increasing the absorption of labor. In addition, a growing economy is precisely what the *traditional programs* require in order to increase the redistributive aspects of their expenditures policies.

REEMBOLSO POSTAL

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getulio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal, que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso à

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

**Praia de Botafogo, 186 — Caixa Postal, 9.052, ZC-02,
Rio de Janeiro — RJ.**

SÉRIE BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BAP)

Iniciada em 1953 com a edição de ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS, de Harry Miller, a série vem obtendo êxito na tentativa de enriquecer a bibliografia especializada através da publicação de obras que refletem a realidade administrativa.

Do esforço resultou a elaboração de manuais de indiscutível valia para os que se dedicam ao estudo e às atividades da administração pública, estudantes, administradores, economistas e cientistas sociais em geral, aos quais são oferecidas formulações de problemas administrativos.

A série "BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" inscreve-se, ainda, dentro do propósito de contribuir para a formulação de uma doutrina brasileira de administração pública.

Organização e Métodos

Harry Miller
BAP 1

Técnica de Administração Municipal

Associação Internacional de Administradores Municipais
BAP 2

A Arte da Administração

Ordway Tead
BAP 3

Introdução à Administração pública

Fedro Muñoz Amato
BAP 4

Introdução ao Planejamento Democrático

John R. Friedman
BAP 5

Princípios de Finanças Públicas

Hugh Dalton
BAP 6

Problemas de Pessoal da Empresa Moderna

Tomás de Vilanova M. Lopes
BAP 7

Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas

Beatriz M. de Souza Wahrlich
BAP 8

Direito do Trabalho

Delio Maranhão
BAP 9

O Ensino da Administração Pública no Brasil

Marina Brandão Machado
BAP 10

Classificação das Contas Públicas

José T. Machado Jr.
BAP 11

Administração e Estratégia do Desenvolvimento

A. Guerreiro Ramos
BAP 12

A Intervenção do Estado no Domínio Econômico

Alberto Venâncio Filho
BAP 13

Comunicação em Prosa Moderna

Othon M. Garcia
BAP 14

Fundações — No Direito, na Administração

Clóvis Zobarán Monteiro e Homero Senna
BAP 15

Planejamento Governamental

Jorge Gustavo da Costa
BAP 16

Custos — Um Enfoque Administrativo

G. S. Guerra Leone
BAP 17

Em Busca de uma Teoria de Descentralização

Paulo Reis Vieira
BAP 18

Nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 186 — C. P. 9.052 — ZC-02 — Rio de Janeiro — RJ.