

## A Previdência Social em xeque: uma análise a partir da adequação dos mecanismos de financiamento

*Social Security in check: an analysis based on the adequacy of financing mechanisms*

MAURÍCIO C. COUTINHO\*

---

RESUMO: A década de 1980 foi um período de mudança no debate sobre a seguridade social no Brasil. Sendo primeiro assunto da medicina e dos atuários, desde que passou a apresentar déficits sucessivos, tem chamado a atenção dos economistas. Este trabalho tem como objetivo debater a crise do sistema previdenciário, as possíveis origens de seu déficit e alternativas de financiamento.

PALAVRAS-CHAVE: Previdência social; aposentadoria; déficit.

ABSTRACT: The 1980s have been a time of change in the debate around social security in Brazil. Being first a topic of medicine and actuaries, since it started to present successive deficits, it has called the attention of economists. This paper aims to debate the crisis of the social security system, the possible origins of its deficit, and alternatives to funding.

KEYWORDS: social security; pension; retirement; deficit.

JEL Classification: J32.

---

Desde 1980 os economistas têm se preocupado em analisar os aspectos econômicos da Previdência Social brasileira. Até então, as políticas sociais englobadas no atual complexo SINPAS vinham sendo apenas objeto de estudo de médicos, historiadores, psicólogos, atuários e outros especialistas que se debruçavam em temas como: eficiência dos serviços médicos públicos; evolução institucional da previdência brasileira; relações entre sindicalismo, previdência e Estado; viabilidade dos planos de benefícios oferecidos pelo INPS.<sup>1</sup>

O aparecimento de sucessivos déficits nas finanças previdenciárias aproximou os economistas deste campo de estudos. O objetivo restrito foi o de discutir as

---

\* Instituto de Economia da Universidade de Campinas – UNICAMP. São Paulo/SP, Brasil.

<sup>1</sup> Ver a respeito, entre outros, os seguintes trabalhos: Malloy, J., *The politics of social security in Brazil*, Univ. of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1979; Leite, C. B. e Velloso, L. P., *Previdência social*, Rio de Janeiro, Zahar, 1963; Possas, C., *Saúde e trabalho: a crise da previdência social*, Rio de Janeiro, Graal, 1981; Cohn, *A previdência social e processo político no Brasil*, Moderna, São Paulo, 1981.

causas do déficit e em paralelo analisar a eficácia e justiça das medidas governamentais destinadas a superar o problema.<sup>2</sup> Não obstante, no decorrer da controvérsia afloraram inúmeras questões gerais relativas à natureza econômica da previdência, evidenciando a necessidade de se discutir mais a fundo os mecanismos de financiamento desta política social. A discussão sobre o déficit em si levou os economistas a enveredarem por um campo de argumentos que transcendeu a circunstancial insuficiência de recursos, propondo questões que dizem mais respeito a uma crise orgânica e estrutural da previdência do que a um gargalo financeiro imediato. Por este motivo, a própria superação do déficit, ocorrida em 1985, não desatualiza muitas das questões envolvidas no debate. Desenvolvo o presente artigo nesta direção, acreditando que seja mais importante do que nunca discutir aspectos conceituais da economia previdenciária, não alterados por eventuais déficits ou superávits. Vale dizer, a crise da previdência parece-me antes decorrer de uma inadequação de seus mecanismos de financiamento aos propósitos da política social pretendida, e nesta medida apenas aproveito os argumentos sugeridos na discussão sobre o déficit previdenciário como um modo de me aproximar a uma abordagem geral dos aspectos financeiros da previdência social brasileira.

Em trabalho recente, Fernando Rezende<sup>3</sup> chama atenção para o fato de que por detrás das várias interpretações acerca da assim chamada “Crise da Previdência” – a rigor, interpretações sobre o déficit momentâneo do SINPAS – subjazem concepções diversas sobre o significado econômico da previdência, e em decorrência propostas de reorientação do sistema previdenciário associadas a estas concepções. Rezende elabora inclusive uma tipologia de versões sobre a crise, desdobrando de cada uma o respectivo diagnóstico e a terapêutica correlata. Mesmo correndo o risco da simplificação excessiva, a tipologia de Rezende classifica de forma consistente os argumentos mais fortes arrolados na controvérsia, permitindo delimitar a exposição que se segue, e daí sua utilidade. Resumidamente, as versões seriam:

- *Estruturalista*. Interpreta a crise brasileira como uma *avant-première* das crises de senilidade que assolam as previdências dos países desenvolvidos. Excessiva generosidade dos benefícios, progressivo envelhecimento da população, sobrecarregando fortemente a relação inativos/ativos. O SINPAS constituiria a versão cabocla do *welfare system*, e como tal estaria sujeito aos mesmos problemas que colocariam em xeque o *welfare* desenvolvido.
- *Conjunturalista*. Atribui o déficit à política recessiva do governo anterior. A crise econômica e a política salarial teriam pressionado o salário médio e o emprego, minando a fonte básica da receita previdenciária: salários e folhas de pagamento.

---

<sup>2</sup> Na polêmica sobre o déficit do SINPAS, os principais textos são: Macedo, R., “Previdência social: rumos às crises futuras”, ANPEC, 1982, e Braga, J. C. e Barros Silva, P. L., “A crise previdenciária: sinais de impasse na política social”, ANPEC, 1981.

<sup>3</sup> Rezende, F. “A imprevidência da previdência”, Revista de Economia Política, vol 4, n. 2, 1984.

- *Assistencialista*. Critica a excessiva ampliação dos benefícios previdenciários, sem a devida provisão de recursos. Critica em especial a progressiva incorporação, por parte do SINPAS, de programas assistenciais de caráter não securitário, executados por uma instituição (supostamente) de seguro social.
- *Moral*. Credita o déficit aos mecanismos fraudulentos de acesso aos benefícios e de sonegação de pagamentos. Embora a parcela do déficit explicada pela “versão moral” seja imponderável por sua própria natureza, o crescimento da presença da previdência nas páginas policiais dos noticiários conduz a opinião pública a se deter sobremodo nesta faceta da crise.

Como toda a tipologia, a de Resende simplifica excessivamente os argumentos e acomoda num ou noutro escaninho autores cuja versão sobre a crise da previdência é a rigor mais ampla do que o sugerido pelo enquadramento.<sup>4</sup> Não obstante, as quatro versões – três, se deixarmos de lado os procedimentos fraudulentos, sobre os quais nada há a ponderar – não apenas delimitam perfeitamente os argumentos a respeito do déficit previdenciário, como possibilitam uma reflexão concentrada sobre os principais aspectos econômicos desta que é a mais importante das políticas sociais.

De fato, a previdência constitui um ramo das políticas governamentais e das finanças públicas:

1. Habitualmente financiado através de alíquotas aplicadas a salários e folhas de pagamento, e deste modo sujeito às flutuações do emprego e do salário médio;
2. Marcado pela feição do desenvolvimento demográfico (perfil etário da população, esperança de vida, migração rural-urbana), envolvendo problemas de adequação intergeracional dos planos de custeio e benefícios;
3. Nas origens associado a uma extrapolação para a esfera pública das normas securitárias praticadas nos contratos privados; uma sistemática em princípios inadequada, portanto, a gastos públicos sociais clássicos, mais apropriadamente financiados por intermédio do orçamento e tributação ordinária.

Estas três características dos programas previdenciários – às quais, como vimos, relacionam-se as versões sobre a crise – condicionam os mecanismos de financiamento. Para analisá-las melhor, nos deteremos em dois problemas cujo estudo possibilita sintetizar a essência do mecanismo previdenciário de financiamento, abrindo espaço para uma compreensão mais adequada desta política e de sua crise:

- *O problema da forma do financiamento*. Por que motivo salários e folhas de pagamento constituem as fontes habituais de recursos para a previdência?

---

<sup>4</sup> Utilizaremos a tipologia menos com o objetivo de enquadrar autores e trabalhos que com a finalidade de sintetizar argumentos específicos. Na verdade, nenhum dos analistas da crise previdenciária pode ser classificado em compartimento estanque; os argumentos, contudo, acomodam-se adequadamente na tipologia.

Poderia ser diferente? Quais as consequências desta forma de financiamento, afora a já conhecida sensibilidade às flutuações da massa salarial?

- *O problema do tempo.* Como equacionar um programa social cujos nexos entre receita e despesa desdobram-se no espaço de uma geração? Quais as possibilidades de assegurar o benefício previdenciário, qual a taxa justa face aos benefícios e que tipos de benefícios podem ser cobertos por sistemas previdenciários?

Vou enfrentar estes problemas analisando as origens e a natureza dos programas de seguro social e algumas características financeiras da previdência social brasileira; para concluir, algumas considerações sobre mecanismos alternativos de financiamento. Dentro da exiguidade de espaço permitida por um artigo, acredito que esta trajetória permita esboçar um cenário conceitual para as discussões em torno da crise da previdência social brasileira.

## A NATUREZA ECONÔMICA DO SEGURO SOCIAL

O seguro social costuma situar-se em diversos países como uma segunda etapa no fluxo de reformas sociais executadas em países capitalistas, visando proteger a força de trabalho e regulamentar as relações sociais. Da primeira etapa fazem parte questões mais cruas, associadas à deterioração das condições de vida e trabalho sob a industrialização: regulamentação da jornada de trabalho, proteção ao trabalho de mulheres e menores, fixação de padrões salariais mínimos. Estabelecida a legislação que diz respeito à própria sobrevivência condigna da força de trabalho ativa, a sociedade passa a buscar assegurar condições de sobrevivência aos trabalhadores afastados da vida ativa por motivos involuntários como doença, velhice, desemprego.

Não é o momento de se descrever a trajetória de implantação do seguro social nos países capitalistas desenvolvidos.<sup>5</sup> A título de generalização, basta lembrar que se trata de um movimento bastante amplo, diferenciado de país a país, e compreendendo uma escala de proteção salarial que abrange como principais instrumentos: auxílio aos acidentados no trabalho, auxílio-doença, provimento de aposentadoria aos inativos e de pensões a seus dependentes, e finalmente seguro-desemprego.

A unidade que existe entre estas modalidades de proteção social reside em sua previsibilidade. Todos estes eventos – doença, morte, acidentes, desemprego – são socialmente previsíveis, se pensarmos em grandes números. Pode-se calcular sua probabilidade de ocorrência, e deste modo formar um fundo de recursos adequadamente dimensionado para amparar os atingidos pelos infortúnios.

A previsibilidade dos eventos inspirou a adoção de mecanismos securitários, calçados nas normas atuariais dos contratos privados de seguro, como método de

---

<sup>5</sup> Uma abreviada apresentação das origens dos sistemas previdenciários de alguns países desenvolvidos pode ser encontrada em Leite, C. B., *A crise da Previdência Social do Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

provisão de recursos e de estipulação dos planos de custeio e de benefícios. Tratava-se, assim, de transpor para a esfera pública a sistemática privada de seguros, dando a este instrumento o amparo das finanças públicas. A técnica securitária resolveria um problema social através de contribuições diretas do próprio corpo de contribuintes interessados.

É claro que a mecânica atuarial deve ser adaptada à natureza dos agentes causadores do infortúnio. Um seguro contra acidentes de trabalho deverá ser financiado basicamente pelo empregador, com valor do prêmio determinado pelo grau de risco na atividade, pois se presume que a responsabilidade do evento não deve recair sobre os ombros do trabalhador; um seguro contra o desemprego será cofinanciado por empregado e empregador, já que se considera socialmente justo repartir entre estas duas partes a responsabilidade da sobrevivência do desempregado. Deste modo, a técnica securitária será adaptada à natureza do evento e ao juízo social sobre a atribuição de responsabilidade no custeio.

Em todos os casos, o caráter securitário da proteção social implicará algumas regras básicas de “financiamento, a saber:

- vigência do regime de capitalização; vale dizer, o prêmio de hoje, devidamente capitalizado no tempo, é que assegurará o benefício de amanhã. O regime de capitalização cria no seguro o sentimento de que “pagou pelo benefício”. Estabelece-se uma relação em que o direito ao benefício resulta não de uma obrigação legal do Estado, ou de princípios de justiça social, mas de um pretenso contrato privado, a exemplo do vigente nos seguros convencionais;
- precisa delimitação da relação prêmio-benefícios. Levando em conta os aspectos demográficos (expectativa de vida, crescimento populacional etc.) e econômicos (taxas de desemprego, evolução salarial, níveis médios de escolarização etc.) seria possível dimensionar adequadamente os programas de seguro social, tornando-os autossustentados;
- exclusão da proteção social não securitária dos programas previdenciários, por incompatibilidade entre a modalidade de gasto e a forma de financiamento. Planos de alimentação grátis ou subsidiada, auxílio-natalidade, salário-família e todos os instrumentos de proteção não financiados securitariamente pelo beneficiário são tidos como incompatíveis com o seguro social. Cria-se urna distinção entre previdência social e assistência social; aquela trata dos programas com abertura e amparados no fundo de recursos capitalizado a partir das contribuições mensais; esta, dos programas sem cobertura em prestações passadas.

Estas características securitárias – que devem ser devidamente qualificadas, conforme veremos – amparam os argumentos da versão assistencialista. Tudo o

que vier a se caracterizar como fuga a princípios atuariais deveria ser desmembrado da previdência, para não comprometer os planos de custeio e benefícios.<sup>6</sup>

Acontece que a própria constituição do seguro social enquanto instituição pública subentende urna série de condicionamentos que atenuam ou mesmo descharacterizam a imaginada homologia com o seguro privado. Ao chamar a si o comando da proteção securitária, o Estado lhe impõe características decorrentes do caráter público da iniciativa. Neste sentido, o seguro social torna-se coercitivo e homogêneo a todos os indivíduos na mesma situação. Em troca, o Estado compromete-se orçamentariamente com o programa, oferecendo garantia de solvência aos planos de seguro.

A questão fundamental é que a chancela pública altera substancialmente o pacto entre empregados e empregadores, dando à previdência o estatuto de uma política pública. Com isto, o Estado introjeta no sistema de finanças públicas um programa cujo financiamento guarda algumas semelhanças com o do seguro privado, sem, no entanto, repetir todas suas características.

A simples presença do seguro social no rol das políticas de governo – e para bem caracterizar sua presença o Estado geralmente destina recursos orçamentários à formação dos fundos previdenciários – enfraquece as normas estritas de capitalização. Enquanto política pública, é facultado ao seguro social entre outras coisas:

- redistribuir a renda, estratificando alíquotas, impondo tetos de contribuição e de benefícios;
- diversificar os programas de benefícios, sem que para isto haja se formado um fundo prévio de capitalização;
- atualizar os benefícios conforme critérios que preservem a posição social relativa dos beneficiados de acordo com os padrões salariais da atualidade, não respeitando estritamente a renda bruta real do beneficiário em sua vida ativa.

Estas e outras possibilidades esmaecem o vínculo entre as contribuições pasadas e os benefícios e explicam o porquê de pouquíssimas instituições previdenciárias se pretenderem hoje em dia vinculadas ao regime de capitalização. Quase todas operam em regime de repartição simples e os desajustes orçamentários simplesmente são compensados por maiores repasses de recursos advindos da tributação geral. A responsabilidade pelo sustento da população inativa advém exclusivamente das contribuições da população presentemente ativa e os benefícios, bem como as contribuições, são regulados dia a dia pela legislação.

A bem da verdade, a passagem do regime de capitalização para o de repartição simples apenas desvincula o fluxo de benefícios presentes de um fundo de capitalização formado no passado. Mesmo sob a vigência de procedimento securitários (capi-

---

<sup>6</sup> Macedo, *op. cit.*, insiste muito neste argumento. Partilhando a mesma concepção existe o recente trabalho de Reinhold Stephanes, *Previdência Social- um problema gerencial*, Rio de Janeiro, Lidador, 1984, instigante depoimento de um dos responsáveis pela previdência brasileira.

talização), a presunção de que o direito ao benefício decorre dos prêmios anteriormente pagos é falsa porque o Estado participa da formação dos fundos e em simultâneo impõe coercitivamente a contribuição empresarial, que nada mais constitui que urna modalidade específica de tributação indireta repassada aos preços. O consumidor final é, em grande parte, o responsável pelos fundos previdenciários, quer pelos fundos capitalizados, quer por aqueles utilizados em repartição simples.<sup>7</sup>

Nestas condições, cabe perguntar por que permanece em vigor urna sistemática de financiamento caracteristicamente proporcional, ou muito pouco progressiva (havendo diferenciação de alíquotas), em dissonância com a típica progressividade dos sistemas tributários modernos. A pergunta é de difícil resposta, mas pertinente. Tudo leva a crer que arrecadação baseada em alíquotas impostas a salários e folhas de pagamento expressa uma solidariedade, uma corresponsabilidade entre as partes, que só faz sentido no regime de capitalização. Musgrave,<sup>8</sup> que se formulou esta pergunta diante do programa previdenciário norte-americano, acredita que a virtude do desconto sobre a massa salarial reside em integrar psicologicamente o contribuinte ao seu benefício futuro, propiciando uma atitude de vigilância sobre os fundos públicos e de coparticipação na definição dos planos de custeio e benefícios. Outra resposta, já sugerida na discussão do caso brasileiro, é de que a arrecadação previdenciária constitui uma massa de recursos à parte, identificada para aplicação exclusiva naquele programa social. Submergir a receita previdenciária no orçamento geral, adotando inclusive impostos mais progressivos para seu custeio, constituiria um risco pela possibilidade de remanejamento dos recursos para programas de menor alcance social.

Deixando no momento a pergunta sem resposta, cabe destacar apenas que o apego a uma forma de financiamento oriunda de suas origens securitárias significa quase que a inserção de um corpo estranho nos sistemas de recursos públicos. Houve fundamento para esta sistemática de custeio enquanto se acreditou e foram praticadas regras atuariais claras. No momento, o mecanismo vigente de arrecadação apenas relembra as origens do seguro social, sem nenhuma justificativa econômica decisiva.

O alargamento dos benefícios e a introdução de novos programas sociais nos sistemas previdenciários não constituem uma burla ao princípio do seguro social. Pelo contrário, o caráter público da previdência sempre deixou latente esta possibilidade de ampliação de funções. A chancela pública se, por um lado, garante confiabilidade, solvência e compulsoriedade ao seguro social, por outro, autoriza a conversão deste em um dos tantos programas de proteção social com efeitos redistributivos. Por este motivo, a previdência transforma-se de seguro-social *strictu*

---

<sup>7</sup> A transferência dos encargos previdenciários ao consumidor final é um aspecto importantíssimo no desmentido à tese de que o benefício previdenciário constitui urna retribuição a um pagamento passado. O argumento foi muito bem desenvolvido por Rezende, em "A imprevidência da previdência", *op. cit.*

<sup>8</sup> Musgrave e Musgrave, *Public finance in theory and practice*, Nova Iorque, McGraw-Hill, 1980.

*senso* em eixo central da política de *welfare* ou de seguridade social, de dimensões bastante mais amplas.

## A PREVIDÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E SEUS RECURSOS

É conhecida a trajetória da Previdência Social desde a lei Eloy Chaves até os dias de hoje.<sup>9</sup> Institucionalmente, o sistema previdenciário evolui das Caixas de Aposentadoria e Pensões por empresa ao atual Sistema Nacional de Previdência Social, organismo centralizador de toda a previdência pública. Entre estes dois extremos passa pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões (agregando trabalhadores por setor de atividade) com distintos planos de benefícios, e pela Lei Orgânica da Previdência Social (1960), que uniformiza benefícios e custeio para as diversas categorias de contribuintes. Do ponto de vista econômico, assiste-se à passagem de uma previdência para poucos trabalhadores urbanos a um sistema absolutamente generalizado, incorporando teoricamente toda a população trabalhadora.

Não é o momento de repisar os principais momentos na história da previdência brasileira ou de destacar o papel político cumprido pelo sistema previdenciário nas várias fases de seu desenvolvimento.<sup>10</sup> Duas características de nossa previdência, contudo, devem ser lembradas por colocarem em evidência aspectos importantes de sua trajetória financeira.

Em primeiro lugar, a Previdência Social brasileira não surge como uma segunda fase na evolução das conquistas sociais, consolidada já o que eu chamaria de uma regularização das relações de assalariamento. Ao contrário do ocorrido em inúmeros países desenvolvidos, a previdência é um benefício implantado em paralelo ou mesmo anteriormente a outros tantos, como salário-mínimo e controle sobre a jornada de trabalho. Trata-se de uma previdência instalada em país de população pobre, com presença minoritária do assalariamento urbano no conjunto das relações sociais. Sendo a previdência uma política social vinculada originalmente ao assalariamento urbano formal, sua cobertura populacional permanece pequena até a década de 60. Além disto, mesmo a população coberta tem níveis de renda médios bastante pequenos, o que explica em parte o baixo nível médio dos benefícios. Enfim, as origens de nossa previdência de modo nenhum fazem parte de um programa de reformas sociais assemelhado a algum tipo de *Welfare State*; este pressupõe sempre uma sociedade suficientemente atendida em suas necessidades básicas.

Em segundo lugar, a Previdência Social brasileira nunca contou com conceitos claros e homogêneos acerca de financiamento. Constituída expressamente em tor-

---

<sup>9</sup> O texto clássico a respeito da formação da previdência brasileira é o de Barroso Leite e Velloso, *Previdência social, op. cit.*

<sup>10</sup> Já enfoquei o assunto em um relatório de pesquisa, "Financiamento de políticas sociais no Brasil", Núcleo de Estudos em Política Pública, NEPP/UNICAMP, 1985.



no do regime de capitalização e de contribuições tripartites (segurados, empresas e governo), nas suas origens apenas alguns dos setores econômicos abrangidos puderam cobrar cotas de previdência acrescidas aos preços dos produtos e transferidas às Caixas respectivas. Até a Lei Orgânica da Previdência Social (1960) os critérios de custeio dos diversos Institutos diferiram, o que explicava a heterogeneidade dos benefícios e serviços assistenciais prestados.

Talvez o que denominei de falta de clareza conceitual sobre financiamento possa ser melhor ilustrado recorrendo à trajetória tortuosa do atendimento médico previdenciário. Desde a lei Eloy Chaves a assistência médica aos segurados é capitulada como atribuição expressa de previdência. Não obstante, como os recursos disponíveis eram considerados fundo de capitalização à disposição de aposentadorias e pensões, a assistência foi por longo tempo mínima ou inexistente. Vale dizer, a lei não prevê recursos para uma das atividades consideradas inerentes ao seguro social... Até a década de 60 a assistência médica é ou não oferecida em função do grau de organização e poder reivindicatório de cada categoria de segurados, além da existência ou inexistência de um adicional específico sobre a alíquota recolhida.

A expansão e generalização do atendimento médico e da prestação dos serviços assistenciais mais variados, ocorrida desde o final da década de .60, jamais resultou de programação de desembolsos futuros ocasionados pelos programas. Menos ainda de discriminação, no total dos recursos arrecadados, do destino de cada parcela. Com isto, a medicina previdenciária passou a dispor de recursos que, embora vultosos, sempre foram residuais; quer dizer, sobras dos valores cujos desembolsos são prescritos por leis, aposentadorias e pensões.

Em suma, a ilustração utilizada permite observar que a história da previdência social brasileira jamais contemplou uma clara distinção de funções no montante de recursos arrecadados. Isto colide com os já analisados postulados básicos do seguro social e ocasiona uma instabilidade financeira potencial prestes a se manifestar nos momentos de diminuição da taxa de crescimento das receitas ou de envelhecimento da população segurada. Ademais, a falta de critérios na formação do fundo significa arbitrariedade nos cortes de benefícios e assistência médica e social nos momentos de crise, como se tem visto ultimamente.

Quer-me parecer que a adequação conceitual do financiamento previdenciário brasileiro pode ser melhor analisada se nos detivermos em duas questões importantes que merecem reconsideração: a capitalização dos recursos e a distinção de funções no sistema previdenciário.

Com referência à capitalização, é frequente (e verdadeiro) dizer-se que os resultados dos vultosos superávits operacionais obtidos em vários anos não foram devidamente aplicados. Destinados ao financiamento de obras governamentais ou a outras aplicações decididas pelo governo federal, os recursos superavitários esvaíram-se sem constituir ao menos um fundo de segurança para momentos críticos. Vale dizer, mesmo antes de abandonar expressamente o regime de capitalização, a previdência nunca constituiu um fundo adequado para o pagamento dos benefícios.

A não-constituição de fundos previdenciários nas dimensões necessários apenas mostra que os recursos do seguro social sempre foram, para todos os efeitos, con-

siderados receita geral da União. Isto explica não só o desvio de recursos para fora do sistema, como também o extremo alargamento dos serviços assistenciais, em especial atendimento médico, sem provisão específica de verbas. Todavia, o fracasso da capitalização na previdência brasileira demonstra também a presença de um elemento perturbador em se tratando de programas cujo período de referência são as gerações: a inflação. O processo inflacionário, que com maior ou menor intensidade tem sido uma característica do crescimento econômico no Brasil, dificulta – eu diria mesmo: inviabiliza – a capitalização por não colocar à disposição da administração previdenciária ativos com valorização confiável no longo prazo.

Pode-se alegar que a afirmação acima é descabida. Afinal, nossa correção monetária completou 20 anos e a valorização dos imóveis urbanos tem sido contínua nas últimas décadas. Sob esta perspectiva, o desbaratamento dos fundos previdenciários decorreu antes de má administração do que da inexistência de títulos confiáveis.<sup>11</sup> É necessário qualificar os argumentos. Em primeiro lugar, má administração sempre significou para a previdência brasileira subordinação incondicional ao governo federal ou aos pactos políticos que presidiram o sistema. É sugestivo o exemplo do período Dutra quando, a instâncias do governo, a previdência construiu blocos residenciais e os financiou aos segurados a juros reais negativos, a pretexto de contribuir para solucionar a crise habitacional. Erodiram-se os fundos de capitalização, mas a serviço de um objetivo de política econômica.

Em segundo lugar, a existência de ativos imunes à corrosão inflacionária não demonstra a viabilidade de capitalização (ou ao menos de manutenção do valor real) dos recursos. A correção monetária é um instituto que se arrastou por 20 anos, porém sempre com características de instabilidade e provisoriedade. As autoridades econômicas podem arbitrar artificialmente seu valor, e inclusive extingui-la. Criada como mecanismo viabilizador de dívida mobiliária do governo e paulatinamente incorporada a inúmeros outros ativos, dívidas e operações financeiras, transformou-se em corresponsável pela manutenção do processo inflacionário. Na recente reforma monetária (fevereiro de 1986) o governo afinal extingue este mecanismo anômalo de preservação de valores, assegurando correção monetária apenas a poucas aplicações financeiras. Na hipótese de contenção da espiral inflacionária, voltam a vigorar condições de estabilidade que permitirão o planejamento de longo prazo dos fundos sociais. O retorno da inflação, por outro lado, traria novamente à tona a dificuldade de administração dos fundos previdenciários.

Quando me refiro à inviabilidade de preservação de valores reais em intervalos de tempo dilatados, penso principalmente na instabilidade financeira intrinsecamente associada aos processos inflacionários crônicos que já se tornaram tradição no desenvolvimento econômico brasileiro. As alterações de valores dão-se de modo veloz e contínuo, requerendo de uma administração financeira eficaz um espí-

---

<sup>11</sup> Este ponto de vista foi sustentado pelo professor Roberto Macedo no XIII Encontro Nacional da ANPEC.

rito de antecipação e especulação que foge às características normalmente conservadoras e avessas a risco da melhor administração previdenciária.

A inflação introduz uma imensa instabilidade financeira em sistemas, como o previdenciário, cujas projeções devem atravessar décadas. Pelo lado do patrimônio, descapitaliza os fundos previdenciários. Pelo lado operacional, dificulta tremendamente o cálculo de benefícios, já que estes têm por base rendimentos médios do segurado na fase final de sua vida ativa.<sup>12</sup> Esta questão transcende a adoção do regime clássico de capitalização e se faz sentir em qualquer sistema de proteção social que requeira planejamento de longo prazo e que estipule relação entre a contribuição prestada e o benefício pretendido. É algo que diz respeito à natureza de qualquer seguro social (inclusive o seguro-desemprego) e que deve ser considerado na formulação da sistemática adequada de financiamento.

Outra questão importante a merecer reconsideração é a diferenciação de funções no sistema previdenciário. Alega-se frequentemente ter sido o seguro social sobrecarregado por uma série de gastos “sem cobertura financeira”, e tal alegação contém tanto um elemento de verdade quanto uma carga de confusão. É de fato verdade que o sistema previdenciário brasileiro, ao contrário do que ocorre em outros países, não discrimina na cobrança o destino final dos recursos arrecadados. O SINPAS arrecada em bloco e gasta como *l'he convier*, respeitados os valores legais dos benefícios; isto constitui uma injustiça se pensarmos que o contribuinte deve saber quanto repassa ao complexo de benefícios, quanto à assistência média etc. Ademais, a falta de discriminação possibilita que a crise seja enfrentada com cortes indiscriminados nas rubricas que a administração resolver ou puder cortar.

A confusão, porém, é marcante. Falar-se em cobertura financeira ou em verdadeiros princípios do seguro social num sistema que nunca operou em legítimo regime de capitalização, que efetua política redistributiva e não mantém seus recursos inteiramente estanques da receita tributária e do gasto geral da União, constitui um equívoco. A rigor, nenhum programa previdenciário no Brasil tem ou teve cobertura financeira porque os diversos segmentos se comunicam financeiramente e também – aqui o fundamental – porque a própria natureza do seguro social moderno descaracteriza a relação entre contribuição e benefício.

A existência ou inexistência de cobertura financeira não se prende à vigência do regime de capitalização ou do regime de repartição simples. Prende-se ao fato de o Estado poder arbitrar planos de benefício e custeio e programas de assistência social; enfim, ao fato de o Estado poder criar despesas e em simultâneo estipular a melhor forma de financiamento, como se o recolhimento previdenciário constituísse tributação ordinária. Neste momento, a existência de uma escala de contribuições e de uma escala de benefícios simplesmente estabelece algum tipo de justiça fiscal, sem pretender uma relação direta entre os valores de contribuição e de benefício.

---

<sup>12</sup> Reinhold Stephanes desenvolve bem esta questão em *Previdência social – um problema gerencial*, *op. cit.* Devido à sistemática de cálculo adotada, a inflação tem arrasado o benefício do segurado inativo.

É esta possibilidade de arbítrio do Estado que dá atualidade aos problemas do pacto entre gerações prevalecente nos regimes de repartição simples. A geração presentemente ativa financia os benefícios dos inativos na expectativa de que os futuramente ativos sustentem sua inatividade; o que ameaça o pacto não são somente as pressões demográficas decorrentes do envelhecimento da população, mas também as pressões econômicas advindas de uma eventual prodigalidade da política futura de benefícios. Daí a necessidade de rigor na concessão de benefícios, ou de expansão da participação orçamentária na cobertura do seguro social.

## ALTERNATIVAS DE FINANCIAMENTO PREVIDENCIÁRIO

Como financiar adequadamente o seguro social? Na certa não existirá uma única e correta resposta à questão, já que assuntos deste teor – organização da receita e da despesa pública – são sensíveis a determinações políticas que em última análise remetem à natureza do Estado e das relações entre indivíduos e poder público. Todavia, a partir das ponderações até o momento desenvolvidas, acredito que se possa pensar em alguns balizamentos conceituais para o problema.

Partirei das duas interrogações propostas na introdução: forma de financiamento e tempo. Conforme foi visto, salários e folhas de pagamento constituem a fonte habitual de recursos para a previdência social porque se julgou que deste modo estaria expressa a coparticipação de empregados e empregadores na manutenção dos inativos. Por outro lado, como geralmente o benefício guarda uma proporção com o salário do trabalhador, parece justo que cada beneficiário participe na manutenção do fundo proporcionalmente ao salário. Some-se a isto a contribuição orçamentária do governo; e teremos formado um fundo tripartite, com garantia pública, capaz de assegurar aos inativos níveis de vida semelhantes aos usufruídos em sua vida ativa.

O princípio da capitalização estabelece a manutenção intertemporal dos valores reais das contribuições, em favor dos beneficiários futuros. Ademais, permite que a relação valor real do salário/valor real do benefício seja observada em quaisquer circunstâncias.

Na medida em que o princípio da capitalização não mais vigora, e em que os vínculos contribuição/benefício expressam no máximo escalas de equidade fiscal, qual o sentido da manutenção dos descontos em salários e folhas de pagamento como a fonte básica de recursos para a previdência? A pergunta ganha ainda maior procedência se a ela dermos uma formulação alternativa e de sentido equivalente: se a previdência social preserva pouquíssimas semelhanças com suas origens tipicamente securitárias, constituindo-se em programa social bastante mais amplo que o sugerido pelo uso da expressão seguro social, por que preservamos uma forma de financiamento parcialmente indireta e parcialmente proporcional, quando os modernos sistemas de finanças públicas são preferencialmente diretos e progressivos?

A sistemática atual de financiamento, conforme o exposto anteriormente, só encontra justificativa se supusermos que reforça a solidariedade dos contribuintes

para com sua manutenção futura, tornando socialmente aceitável esta forma de imposto. É este o argumento que valida internacionalmente a permanência da previdência e de outras formas de contribuição social como subsistemas estanques no interior da massa de recursos públicos. No caso brasileiro, contudo, onde a delimitação e autonomia financeira do sistema previdenciário não tem prevalecido ao longo de sua história, os termos em que se dá a manutenção desta sistemática de financiamento são bem outros. O rigor com que se fazem incidir programas de aposentadoria, assistência médica, serviço social etc. sobre salários e folha salarial apenas expressa:

- a falta de maleabilidade da estrutura fiscal. Ao invés de se discutir em profundidade a estrutura de receitas e dispêndios públicos, para eventualmente transformá-la de modo a tornar mais funcional o exercício dos gastos sociais, prefere-se jogar grande parte deles para o interior do sistema previdenciário, aumentando as alíquotas;
- o conceito de que os gastos sociais devam ser financiados pela massa salarial (ainda que, é claro, a parcela incidente sobre a folha salarial recaia sobre o consumidor final). Isto ocorre não só com a previdência, que por sua vez abrange o principal programa nacional de saúde, mas igualmente com outros programas considerados sociais. É o caso de saneamento básico, habitação, em parte educação, financiados cada qual a seu modo, porém sempre com fundos formados a partir das folhas salariais. É como se os típicos gastos sociais devessem estar sempre vinculados a salários, ao contrário de outros programas que encontram guarida na tributação geral da União.

Em qualquer circunstância a reforma do sistema previdenciário dependerá de um amplo rearranjo do sistema nacional de finanças públicas, que não pode ser eludido nem pela eventual superação do déficit orçamentário corrente. Pelo contrário, a experiência do ano de 1985 mostra que o problema das finanças previdenciárias supera as circunstâncias conjunturais favoráveis. Crescendo o emprego e o salário médio – a massa salarial, portanto – novamente se viabiliza o financiamento corrente do SINPAS. Só que:

- a) assistência médica previdenciária continua qualitativamente muito aquém de qualquer padrão razoável e visivelmente mal acomodada no interior da estrutura do Ministério da Previdência e Assistência Social. Trata-se menos de uma questão burocrática ou institucional do que de uma inadequação plena da sistemática de financiamento: o gasto em atendimento médico é um gasto social clássico, sem a menor relação com normas securitárias e sem qualquer possibilidade de vínculo entre o valor da contribuição e o valor do benefício obtido. Um gasto a ser financiado tributariamente, sob pena de não podermos dar ao atendimento a maleabilidade e a organização descentralizada requeridas por ações médicas de massa;
- b) os pensionistas e aposentados continuam excluídos das normas mínimas que regulam a renda dos trabalhadores ativos. A previdência no passado recente foi financiada progressivamente por salários trimestralmente reajusta-

dos, excluindo os beneficiários desta vantagem. Se somarmos a isto as perdas que os valores dos benefícios sofrem, no momento do cálculo, pela corrosão inflacionária (os salários dos últimos 12 meses não são registrados para efeito do cálculo do salário médio), veremos que a inflação contribuiu sobremodo para a saúde das finanças previdenciárias.

Enfim, a superação do déficit não minora os desajustes estruturais presentes. Pelo contrário, sobre-existe um problema conceitual presente e à espera de resolução: a previdência, ou seguro social, tem com as normas do seguro privado apenas uma leve e remota semelhança, ao contrário do que é normalmente admitido. Deve ser tratada como uma atividade pública, sem dúvida provida de particularidades, mas sujeita às consequências redistributivas e financeiras inerentes à presença do setor público na economia, enquanto agente de gasto e arrecadação.

