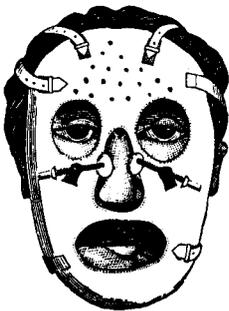


A imprevidência da previdência

FERNANDO REZENDE*

Passados alguns anos de relativa tranqüilidade, o sistema de previdência social volta a enfrentar uma nova crise financeira. Renovam-se, então, as versões pessimistas acerca da provável falência da previdência social, decorrente de um plano de benefícios incompatível com as efetivas possibilidades de financiamento. Os críticos da intervenção estatal assentam novamente as suas baterias contra os princípios do *welfare state*. Os adversários da política oficial preferem destacar os efeitos corrosivos da crise econômica sobre as receitas do sistema. Os adeptos do sensacionalismo apontam a corrupção, a fraude e o desperdício. Curiosamente, entretanto, o debate ignora o caráter recorrente das crises financeiras da previdência social. Até que ponto a crise atual se diferencia de crises passadas, de modo a permitir caracterizá-la como o prenúncio da falência próxima do sistema? Até que ponto ela seria uma reprodução ampliada de crises anteriores em virtude de não terem sido tomadas as necessárias medidas corretivas? Antes de aprofundarmos na análise dessas questões, vejamos quais são as principais interpretações que têm sido fornecidas para a presente crise.



* Do Instituto de Planejamento Econômico e Social.

AS VERSÕES DA CRISE

Versão estruturalista

Sob essa perspectiva, a crise financeira da previdência já é o prenúncio da próxima falência do sistema, mantidos o atual plano de benefícios e sua forma de financiamento. O ponto central do argumento destaca o progressivo envelhecimento da população decorrente da queda na taxa de fecundidade e do aumento na expectativa de vida. Em decorrência dessas transformações demográficas e relação entre inativos e ativos cresceria inexoravelmente ao longo do tempo, levantando suspeitas quanto à possibilidade de as instituições previdenciárias honrarem os seus compromissos futuros.

O desequilíbrio financeiro seria, portanto, de caráter estrutural. O aumento da população inativa e de sua expectativa de sobrevivência não seria acompanhado por uma ampliação equivalente da base financeira do sistema – a folha de salários da população urbana. Como o comportamento da folha de salários depende do nível de emprego e do salário médio real, está implícita no argumento a expectativa de que a expansão do emprego mais os ganhos de produtividade que vierem a ser transferidos ao trabalhador não serão suficientes para dar cobertura aos crescentes compromissos financeiros. Assim, o governo seria forçado a promover elevações sucessivas da alíquota de contribuições para evitar a acumulação de déficits, até que a sociedade se convencesse da inviabilidade do sistema e estivesse pronta a renegociar o plano de benefícios.¹

Essa análise transfere, pela primeira vez, para o território brasileiro, o diagnóstico apocalíptico sobre a sobrevivência do *welfare state* que já há algum tempo vem sendo apresentado por estudiosos do problema nos países industrializados do Ocidente. Na sua versão mais ortodoxa, a raiz do problema está no paternalismo da intervenção estatal que corrói os valores morais, compromete o dinamismo da economia e reduz a liberdade individual. Na versão mais liberal o problema decorre do descompasso entre a ampliação dos benefícios e o esquema de financiamento, que foi se agravando à medida que os sistemas de previdência adotaram um regime de repartição simples em substituição ao regime original de capitalização.² Mais ainda: haveria uma grande dose de injustiça, caracterizada pelo prêmio à indolência – subvertendo os valores ocidentais da realização pessoal pelo trabalho e estimulando o crescimento de uma nova espécie de párias sociais (os dependentes da previdência social) – e pela obrigação de gerações presentes (ou futuras) pagarem a conta que lhes foi legada por gerações anteriores. Esse mecanismo de redistribuição entre gerações seria, aliás, um outro fator de propagação dos desequilíbrios estruturais, uma vez que o seu rompimento imporá um duplo ônus à geração afetada: arcar com os compromissos anteriores sem poder usufruir de benefícios semelhantes no futuro.

¹ Ver, por exemplo, os trabalhos de Macedo (1982) e Barreto de Oliveira (1982).

² Uma interessante coleção de opiniões sobre a crise da previdência social nos Estados Unidos está resumida em Boskin (1977).

As propostas de mudança que resultam dessa interpretação estrutural da crise da previdência vão desde reformulações profundas na política de proteção social até modificações parciais no plano de benefícios. No primeiro caso defende-se, por exemplo, a privatização do seguro social nos moldes do esquema clássico de capitalização,³ reservando-se ao Estado um papel supletivo de prover a subsistência de alguns segmentos desprotegidos da população (órfãos e inválidos, por exemplo). No segundo caso, o envelhecimento da população e a melhoria das condições de trabalho justificariam o adiamento da passagem para a inatividade, ampliando o limite mínimo de idade para a aposentadoria. No caso brasileiro o alvo principal das críticas, por enquanto, tem sido a aposentadoria por tempo de serviço, que estaria permitindo a prematura inatividade de uma parcela significativa de trabalhadores.⁴

A crise é conjuntural

Os adeptos da hipótese conjuntural argumentam que as transformações demográficas anteriormente apontadas ainda estariam longe de representar o fator preponderante na explicação da crise atual da previdência social brasileira. Esta seria muito mais o reflexo da crise econômica por que atravessa o país, cujos efeitos sobre o orçamento do sistema previdenciário têm um sentido antagônico. De um lado, a queda na taxa de expansão do emprego e a maior rigidez da política salarial frustram as expectativas de crescimento da receita. De outro lado, o reajustamento automático do valor dos benefícios e o aumento vegetativo do número de beneficiários não permite que a queda na arrecadação seja compensada por um corte nos gastos, tornando impossível evitar o surgimento do déficit. Seria ainda provável que momentos de crise propiciassem um surto de expansão dos benefícios, seja porque o estreitamento das expectativas acelera a passagem para a inatividade, ao diminuir as possibilidades de ganhos por ascensão profissional, seja porque a inexistência de mecanismos de proteção contra o desemprego inflaciona a demanda de benefícios temporários — do tipo auxílio-doença — como estratégias alternativas de sobrevivência.

Sob essa perspectiva, portanto, a causa imediata da crise seria a política recessiva adotada pelo governo a partir do final de 1980 para combater a crise econômica que, além de derrubar a receita própria da previdência reduziu também as transferências de recursos do orçamento geral do Estado para o sistema previdenciário. Ainda que o crescimento dos gastos tivesse se desacelerado desde 1975, acompanhando a queda nas taxas de crescimento da arrecadação, o desequilíbrio já não pôde ser controlado a partir de 1980, quando as taxas de crescimento real da receita assumiram valores negativos.⁵

³ O exemplo recente é o da reforma no sistema de previdência social do Chile.

⁴ Segundo consta, o Brasil é dos poucos casos em que o segurado da previdência pode se aposentar por tempo de serviço antes de haver atingido a idade legal para a passagem à inatividade.

⁵ Ver, por exemplo, Braga e Silva (1981).

Entre as duas versões há um ponto de concordância: o de que os gastos com a assistência médica não foram responsáveis pela deflagração da crise, tendo em vista que a proporção das despesas com esse programa no total da receita previdenciária manteve-se mais ou menos constante ao longo dos últimos anos. Isso não significa, obviamente, que não sejam reconhecidas as críticas usuais quanto às distorções na política nacional de saúde provocadas pela predominância de recursos previdenciários na estrutura de financiamento do setor. Se a assistência médica não pode ser responsabilizada pela crise atual, isto não significa que ela não tem importância para a análise das crises recorrentes da previdência social, uma vez que numa perspectiva histórica, os gastos médicos absorvem uma parcela crescente da receita de contribuições previdenciárias. Voltaremos a esse ponto de seguida.

O antagonismo se revela, principalmente, com respeito às recomendações de mudança. A interpretação conjuntural da crise considera que a revisão do plano de benefícios — especialmente no que se refere à ampliação do prazo para aposentadoria — seria mais uma forma de transferir o ônus da solução da crise para a classe trabalhadora, agravando as iniquidades de política social. A curto prazo, a opção por uma política recessiva exigiria uma ampliação do financiamento compensatório com recursos do orçamento geral do Estado e não uma queda como a que de fato ocorreu. A médio prazo deveriam ser rediscutidas as bases de financiamento do programa, uma vez que o insuficiente crescimento da folha de salários teria raízes mais profundas na natureza concentradora do desenvolvimento capitalista brasileiro. A substituição, parcial ou total, da folha de salários pelo faturamento como base para incidência das contribuições seria uma das formas de corrigir as tendências divergentes entre crescimento dos gastos e da receita, além de contribuir para uma mais justa repartição do ônus fiscal.

A ampliação de políticas assistenciais

Uma terceira explicação para a crise refere-se à progressiva ampliação das responsabilidades do sistema de previdência no âmbito da política de assistência social do governo. Além das responsabilidades previstas num mecanismo de seguro social, o SINPAS tem a seu encargo um número variado de políticas assistenciais, entre elas a assistência médica a não contribuintes, a renda mensal vitalícia a idosos e o salário-família. Dentro do regime de repartição simples que caracteriza o funcionamento do sistema, a expansão dos programas assistenciais ocorre de forma cíclica, mas irreversível. Isto é, uma vez que os compromissos assistenciais sejam criados eles não podem ser facilmente comprimidos. As demandas são imediatas e, em alguns casos, dificilmente submetidas a um controle efetivo.

As possibilidades de ampliação de programas assistenciais surgem em decorrência do comportamento assimétrico do orçamento previdenciário durante as flutuações cíclicas da economia. Enquanto os gastos com os benefícios previdenciários apresentam uma tendência de expansão mais estável, o crescimento da receita sofre o efeito imediato

dos ciclos. Nos períodos de prosperidade, a expansão do emprego e da massa de salários permite que os recursos do sistema cresçam a taxas elevadas, reduzindo o grau de comprometimento da receita de contribuições com o pagamento de benefícios. A disponibilidade adicional de recursos permitiria, então, a ampliação de programas assistenciais, tendo em vista as pressões mais imediatas da demanda por esses programas e a natureza das pressões políticas que interferem sobre as decisões de expansão da política social.⁶ A expansão estancaria durante a inversão do ciclo, quando a progressiva desaceleração do crescimento da receita já não permitiria a acumulação de “excedentes”. Dependendo da duração e da gravidade do ciclo recessivo seria, então, inevitável a acumulação de déficits.

Numa perspectiva histórica, a ampliação dos programas assistenciais se manifesta através de sucessivos patamares de dispêndio, absorvendo uma parcela crescente da receita de contribuições previdenciárias. Considerando só o programa de assistência médica, por exemplo, constata-se que a sua participação teria se estabilizado em pouco mais de 30% da receita de contribuições na década de 1970, aumento esse impulsionado pela unificação dos Institutos de Previdência em 1967 e pela fase áurea do crescimento econômico recente do país. Na década anterior — antes da unificação mencionada — o referido patamar era inferior a 20% enquanto no final da década de 1940 a participação dos gastos médicos nas receitas previdenciárias era desprezível (3,6%).⁷

Dentro dessa perspectiva, o fato de os gastos com a assistência médica (e outros programas assistenciais) não poderem ser responsabilizados pela atual crise financeira — o vulto do déficit seria incompatível com a possibilidade de solucioná-lo através de cortes nesses programas — não significa que o fenômeno seja irrelevante para a interpretação correta das tendências à manifestação periódica de crises no sistema previdenciário. A diversidade de atribuições contribuiria para uma menor nitidez na análise dos problemas do setor, dificultando a identificação das responsabilidades. Uma nova reforma institucional que dividisse claramente as responsabilidades seria, para alguns, o passo inicial para enfrentar o problema. Nessa reforma, o mecanismo de seguro social deveria ser isolado dos programas assistenciais, tanto do ponto de vista administrativo quanto financeiro. Os recursos destinados a programas assistenciais deveriam ser incorporados ao orçamento geral do Estado, evitando a fragmentação financeira que subverte as prioridades da política nacional de saúde e de outros segmentos da política social.

O aspecto moral

Na esteira do debate surgem também os adeptos de uma “versão moral” para a crise da previdência. Esta se manifestaria pela utilização de mecanismos fraudulentos

⁶ Um interessante estudo da evolução da política social sob o ângulo da análise política foi efetuado por Malloy (1976).

⁷ Cf. Rezende e Mahar (1974).

para a obtenção de benefícios, pela manipulação criminosa de contas hospitalares, pela evasão consentida no pagamento das contribuições, pelos atrasos constantes no recolhimento das contribuições aos cofres previdenciários e pela corrupção administrativa, tudo isso facilitado pelo gigantismo burocrático e pela centralização das decisões que dificultam o controle da sociedade sobre a utilização dos recursos públicos. Um outro aspecto da questão moral refere-se a um argumento já mencionado anteriormente: o de que o protecionismo estatal contribui para a degradação dos costumes, fazendo proliferar uma geração de dependentes de benesses sociais semelhante à dependência do uso de drogas. Alude-se, no debate sobre o caso norte-americano, à terceira geração de beneficiários da seguridade social com base em informações de que já se encontrariam casos de famílias cujos membros sobrevivem por três gerações consecutivas exclusivamente às custas da renda garantida pelo governo.⁸

É claro que ninguém nega a provável sangria de recursos provocada por atos fraudulentos. Pressupõe-se, entretanto, que o combate à evasão e a corrupção deve ser uma atitude permanente do poder público e não apenas uma bandeira a ser levantada em momentos de crise. Na verdade, os momentos de crise são os menos propícios para solucionar esses problemas, porque aí pode confundir-se a evasão realmente criminosa daquela que decorre de uma perda momentânea da capacidade de pagamento, e as fraudes passíveis de pena de alguns expedientes que podem funcionar como amortecedores da própria crise social (já mencionamos, anteriormente, a possibilidade de que uma elevação abrupta do desemprego provoque um surto episódico de expansão de benefícios do tipo auxílio-doença). Nesses momentos, então, a relação de causa-efeito fica um pouco obscurecida e a ênfase em medidas punitivas teria pouca eficácia.

Numa visão mais realista, a análise dessas questões deve ser dissociada de estudos sobre causas específicas da crise. Trata-se de discutir questões relacionadas ao grau de abertura do processo decisório, à natureza da organização burocrática, à efetividade dos mecanismos de controle e à extensão do ônus fiscal. As soluções estariam mais ligadas à reorganização institucional do setor que ao sensacionalismo de medidas punitivas.

AS VERSÕES E SUAS PROPOSTAS

Uma análise comparativa das interpretações da crise e de suas principais proposições deve privilegiar uma ótica redistributiva. Não é possível ignorar que o sistema de previdência social promove uma significativa redistribuição de recursos na sociedade brasileira, ainda que as suspeitas sejam de que essa redistribuição não se verifica nem no sentido nem na intensidade compatível com a dimensão das desigualdades sociais do

⁸ Essa tese “de dependência social” é contestada em um interessante artigo de Richard Coe. Cf. Coe (1982).

país. No mínimo, é preciso evitar que medidas que vierem a ser tomadas sob o pretexto de solucionar o problema venham a agravar a iniquidade do sistema.

Adiar a passagem para a inatividade

A tese do envelhecimento da população e sua proposição básica de restringir as condições de passagem para a inatividade dá ênfase ao aspecto da equidade intergerações. O argumento básico — já apresentado anteriormente — é de que cada nova geração teria de suportar uma carga cada vez mais pesada de inativos, o que só seria possível através de aumentos sucessivos na carga fiscal. Como cada geração paga a conta da geração anterior, ela estaria sendo chamada a garantir o cumprimento de um pacto social do qual não teria participado. O equilíbrio só se manteria enquanto fosse infinita a possibilidade de transferir os encargos para a geração seguinte. Quando aumentasse a percepção de que essa possibilidade pudesse não se concretizar, as expectativas futuras poderiam desfazer-se como uma miragem. Para restaurar a confiança e a viabilidade do sistema seria necessário renegociar o esquema de benefícios.

Numa visão agregada, o raciocínio parece impecável quando levamos em conta as tendências demográficas, ainda que a hipótese de que a crise brasileira já seja decorrente desse fenômeno é discutível. O que importa analisar, todavia, sob o argumento da justiça social, é o grau de heterogeneidade do sistema no tocante às perspectivas diferenciadas de acesso aos benefícios.

Ao seccionarmos o universo de segurados e de beneficiários da previdência social por categorias sócio-econômicas da população, é fácil imaginar que as transferências de renda entre grupamentos populacionais sejam mais severas do que as perspectivas de agravamento da iniquidade intergerações. Mais ainda, as medidas propostas para evitar esta última acentuariam as desvantagens dos grupos menos favorecidos, aumentando a injustiça presente sob o pretexto de evitar injustiças futuras.

Vejamos, mais especificamente, quais são os elementos desta controvérsia. No regime atual de benefícios, a passagem para a inatividade depende diretamente: 1) da idade da entrada no sistema; 2) da manutenção de um emprego regular durante o prazo mínimo necessário para a aposentadoria por tempo de serviço; 3) da expectativa de o segurado completar a idade requerida para aposentar-se por velhice; 4) da incidência de casos degenerativos que provocam a invalidez. Indiretamente, o preenchimento desses requisitos é afetado por diferenças sociais relacionadas, por exemplo, a padrões de nutrição, condições de trabalho e grau de higiene.

As categorias sociais que compreendem as profissões de baixa renda, mercado de trabalho instável e atividades mais cansativas teriam menores chances de preencher os requisitos mencionados que os trabalhadores de profissões estáveis, bem remuneradas e menos desgastantes fisicamente. É possível imaginar que grande parte da classe trabalhadora que inicia a sua vida profissional ainda na adolescência (em torno dos quinze

anos) não chega a alcançar o “prêmio” da aposentadoria por tempo de serviço, seja porque não consegue comprovar sua filiação ao sistema aos trinta ou trinta e cinco anos (por não estar empregado todo o tempo ou por não ter tido sempre a sorte de conseguir o registro), seja porque a subnutrição e as duras condições de trabalho causam envelhecimento precoce, reduzindo as expectativas de sobrevivência. A figura do indivíduo que poderia se aposentar aos 50 anos, tendo começado a trabalhar aos quinze, passando então a gozar o *dolce far niente* garantido pelas benesses estatais, pode, no máximo, referir-se a uma categoria seleta de contribuintes – os filhos de alguns empresários que podem ser registrados desde cedo como funcionários da empresa, mesmo que aí não exerçam qualquer função efetiva. É sob essa ótica, aliás, que o esquema da aposentadoria por tempo de serviço deve ser reavaliado, uma vez que sendo verdadeira a aplicação da lei da seleção natural das espécies ao universo previdenciário, a sobrevivência dos mais fortes encerraria um mecanismo perverso de redistribuição intragerações. Dentro de uma mesma geração de segurados, os de menores condições sociais estariam subsidiando os benefícios concedidos aos segmentos mais privilegiados.⁹

Há ainda que considerar o problema da mobilidade social. Mesmo que admitíssemos uma maior igualdade nas possibilidades de sobrevivência, as diferentes oportunidades de ascensão social perpetuam a alegada injustiça. É que o cálculo do benefício, baseado no salário dos últimos anos, favorece aos contribuintes cuja progressão funcional (e salarial) é constante ao longo de todo o seu ciclo de vida, o que é mais provável ocorrer nas profissões que requerem aptidão intelectual. Se a curva de ganhos para o trabalhador braçal – rural ou urbano – estiver mais próxima de um U invertido, o cálculo do respectivo benefício será feito com base em valores inferiores ao pico de seus rendimentos, uma situação claramente inferior àquela desfrutada pelas categorias ocupacionais que mantêm uma progressão ascendente.

A permanência na condição de inativo é um outro fator importante. Há, obviamente, o risco de que os menos afortunados possam morrer na praia. Aqueles que conseguiram superar a fase crítica da mortalidade infantil e sobreviver em condições precárias por tempo suficiente para preencher os requisitos da inatividade alcançariam essa condição no limite de sua resistência. É preciso, portanto, analisar as diferenças na expectativa de sobrevida após a passagem para a inatividade. É claro que essas diferenças devem estar diretamente associadas às condições sócio-econômicas da população, significando que a duração do benefício seria maior para as classes mais favorecidas.

A reunião dos argumentos anteriores permite que se descortine um outro ângulo da análise redistributiva. Trata-se de computar para diferentes categorias sociais do universo de segurados o valor presente das contribuições e dos benefícios no momento em que a condição de inatividade é adquirida. Para o caso mais geral, o resultado mais prová-

⁹ Não há informações suficientes sobre as características sócio-econômicas dos aposentados por tempo de serviço para comprovar ou refutar essa hipótese. Sabe-se, entretanto, que o valor médio da aposentadoria por tempo de serviço é muito maior do que o relativo aos demais benefícios (velhice, morte ou invalidez).

vel de um cálculo dessa natureza seria mais uma vez desfavorável sob a ótica da justiça social. Isso, supondo que os trabalhadores de mais baixa renda contribuem por mais tempo (por ingressarem mais cedo na força de trabalho) e usufruem do benefício, quando o alcançam, por tempo reduzido.

Dentro desse mesmo enfoque surgem casos particulares que merecem investigação. Refiro-me, aqui, às possíveis desigualdades entre categorias de segurados de uma mesma faixa social, decorrentes da opção dos segurados autônomos com respeito à data de seu ingresso no sistema. Estes podem reduzir o tempo de contribuição adiando o ingresso até o momento em que estiverem mais próximos de atingir as condições para a aposentadoria. Se os prazos de carência são curtos, como é o caso na previdência social brasileira, a elasticidade dessa opção é considerável, gerando um problema paralelo de iniquidade horizontal. É provável, também, que a elasticidade da opção varie com o nível de renda, caso os trabalhadores autônomos mais pobres optassem pelo ingresso imediato no sistema para obter a cobertura da assistência médica familiar. Nesse caso, o problema tornar-se-ia ainda mais grave, uma vez que seriam reforçados os mecanismos que contribuem para a iniquidade do sistema.

A esta altura, pode parecer que a proposta básica para solucionar os alegados desequilíbrios estruturais da previdência — adiar a passagem para a inatividade — contribuiria também para reduzir a iniquidade do sistema. Se a aposentadoria por tempo de serviço e por velhice beneficia, principalmente, as categorias profissionais mais abastadas, o cancelamento da primeira e a elevação do limite de idade para a última reduziriam os ganhos dessa parcela de contribuintes. Esta, entretanto, é uma versão distorcida da realidade. Mesmo que se reduzissem os ganhos das classes superiores, as perdas das classes inferiores seriam mais acentuadas. A redefinição do conceito de inatividade (aumentando a idade para aposentadoria e/ou impondo uma idade mínima para a aposentadoria por tempo de serviço) eliminaria as perspectivas de as classes menos favorecidas usufruírem desses benefícios. Conhecido o grau de concentração na repartição da renda nacional, é possível imaginar que a maioria absoluta de contribuintes arcaria com o ônus do pagamento sem receber a compensação futura do benefício.

Fica então difícil perceber se o problema principal é o da injustiça que tenderia a se acumular em sucessivas gerações ou daquela que se manifesta dentro de uma mesma geração entre diferentes classes sociais.

Claro está que a solução apontada para corrigir a tendência ao aumento no quociente agregado entre inativos e ativos na população total conflita com os propósitos de reduzir as iniquidades atuais. Se o contingente de inativos representa um grupo seletivo de ex-contribuintes, seriam mais razoável examinarmos antes as possibilidades de limitar o valor do benefício e/ou de impor-lhes, também, o pagamento da contribuição.

Ambas as alternativas se justificam quando todos reconhecem que o sistema de previdência opera sob um regime de repartição em que a relação entre o contribuinte e o benefício deixa de existir. Na realidade, o programa é sustentado por toda a população e não apenas por aqueles que nominalmente são considerados contribuintes, uma vez que os encargos previdenciários que oneram os custos das empresas são repassados para

terceiros via aumento de preços e/ou redução nos salários. O argumento do direito adquirido pode ter fundamento legal mas não tem justificativa social.¹⁰ Há fortes razões para se romper a relação entre o valor do benefício garantido pelo Estado e o chamado “salário de contribuição” para a previdência. O reconhecimento oficial de que essas contribuições são de fato um imposto geral suportado por toda a população permite defender a proposta de que os benefícios sejam limitados a um teto compatível com as possibilidades de financiamento. Pela mesma razão, se os rendimentos dos aposentados não se diferenciam daqueles recebidos por trabalhadores ativos do ponto de vista fiscal, não há razão para que estejam isentos da contribuição para o financiamento da previdência. O critério básico para a isenção deve ser o da capacidade contributiva – assim como no imposto sobre a renda – e não a origem do rendimento. Essas considerações suscitam o debate da responsabilidade do Estado no que diz respeito à proteção social concedida ao cidadão brasileiro – um pré-requisito fundamental para a análise de proposições de reforma no sistema previdenciário. Voltaremos a esse ponto mais adiante.

Outras considerações devem ainda ser ventiladas. Se as condições sociais e as diferenças de oportunidade afetam de modo marcante as possibilidades individuais de usufruto dos benefícios, por que as condições de elegibilidade devem ser uniformes? A única diferença importante estabelecida pela legislação previdenciária é a que concede condições mais favoráveis para a mulher no tocante à obtenção da aposentadoria. Se o desgaste físico e emocional ao longo de uma vida de trabalho varia mais em função da ocupação do que do sexo, por que não examinamos a possibilidade de estabelecer limites diferenciados para a passagem para a inatividade conforme a natureza da ocupação? Dentro da hipótese de que são os mais bem situados na hierarquia ocupacional que superam com larga margem os limites atuais, essa opção permitira compatibilizar as propostas para solucionar o desequilíbrio estrutural do sistema previdenciário com os anseios de melhor justiça social.

Financiamento orçamentário para os programas assistenciais

Volta e meia, a tese de que os chamados programas assistenciais chupam indevidamente os recursos previdenciários é reapresentada para defender a separação de fontes de financiamento. Argumenta-se que há uma utilização indevida das receitas de contribuições para financiar a expansão de programas assistenciais cujo caráter meritório demandaria financiamento com recursos gerais do orçamento da União.

Quanto ao fato de que a expansão de programas assistenciais absorve uma parcela significativa de recursos do sistema de previdência não há o que contestar. Já mencionamos anteriormente que embora o fenômeno possa não ser o principal responsável pela crise atual, o é com respeito à tendência de recorrência de crises financeiras. Sob o ponto

¹⁰ A parcela descontada diretamente do salário representa cerca de 1/3 do ônus que incide sobre a folha salarial.

de vista gerencial, a separação de fontes de financiamento é uma providência recomendável, uma vez que evitaria a utilização de excedentes temporários, acumulados durante ciclos econômicos excepcionalmente favoráveis, na expansão dos programas assistenciais, deslocando a rigidez dos gastos para patamares cada vez mais elevados. Sob o ponto de vista social, a análise dessa proposta é um pouco mais complexa.

Primeiro, há que questionar o uso da palavra “indevido”. A idéia de que o dinheiro dos contribuintes está sendo desviado para outros fins, ainda que meritórios, deve ser rapidamente abandonada. Já vimos que a previdência é paga por toda a população — contribuintes ou não do sistema. Assim, o pagamento de uma renda mensal vitalícia ao idoso, quando ele não teve direito legal à aposentadoria, não pode ser considerada como uma esmola concedida com o chapéu alheio. Tais cidadãos contribuíram indiretamente para a previdência por toda a sua vida como consumidores de produtos industriais, sendo provável que o benefício a ele concedido venha a ser muito menor do que o montante capitalizado de suas “contribuições”.

Com relação à assistência médica, trata-se de pôr em confronto o atendimento de necessidades mais imediatas com a expectativa futura de aposentadoria. Do ponto de vista da população mais carente não adianta acenar com vantagens futuras se a possibilidade de obtê-las é remota e se as necessidades presentes são mais aflitivas. É claro que nem sempre a ampliação dos gastos com a assistência médica redundou em maiores benefícios para a população de baixa renda, conforme reiteradas críticas que têm sido feitas à política de privatização do atendimento adotada pelo INAMPS.¹¹ É inegável, entretanto, que sem a cobertura oferecida pela previdência social o atendimento médico da população brasileira dificilmente teria atingido os níveis atuais, tendo em vista a baixa prioridade que a área de saúde tem merecido na alocação de recursos orçamentários.

A questão principal não é, assim, a utilização ou não da receita do SINPAS para financiar gastos de assistência médica, mas sim a forma como esses recursos são utilizados. Mais uma vez, é a ligação espúria entre o contribuinte e o benefício que dificulta uma maior racionalização da política de saúde, uma vez que o atendimento individual seria a contrapartida da contribuição previdenciária, enquanto as ações básicas de saúde dependem de recursos gerais do orçamento.

É exatamente a história orçamentária no que diz respeito à participação do Ministério da Saúde no orçamento geral da União que levanta dúvidas sobre a capacidade de o setor saúde como um todo garantir uma cobertura financeira adequada mediante participação em impostos gerais. Em tese, a substituição de um imposto sobre a folha de pagamento por impostos progressivos sobre a renda ou a riqueza contribuiria para maior equidade no financiamento do setor. Na prática, o resultado pode ser diferente se a dependência de participação no bolo orçamentário significar uma redução nos recursos e uma maior instabilidade financeira. Dada a magnitude das carências sociais é preciso evitar que uma proposta bem-intencionada de substituição de fontes de financiamento

¹¹ Ver, por exemplo, Possas (1981).

sirva de pretexto para a redução das verbas do setor. Antes de defender a substituição seria necessário reivindicar a adição de novos recursos.

O que está em jogo, portanto, não é apenas a questão do equilíbrio financeiro do seguro social, mas também a possibilidade de que a solução para a crise seja encontrada mediante novas restrições à expansão de políticas sociais. Não é por acaso que a história da política social no Brasil se confunde com a história da previdência social e que marcos importantes no que diz respeito a avanços da primeira possam ser associados a períodos de reorganização institucional e de folga financeira da previdência. É claro que a “proteção” oferecida pela idéia de que as receitas previdenciárias constituíam um patrimônio do trabalhador deve ter desempenhado um papel importante nesse sentido. É possível imaginar que se os “excedentes” temporariamente gerados dentro do sistema previdenciário não tivessem sido utilizados para a expansão dos programas assistenciais, o fossem de modo mais predatório, como registra a experiência anterior dos antigos Institutos.

Assim, se do ponto de vista administrativo a proposta de separação de fontes de financiamento parece atraente, do ponto de vista social e político os resultados poderão ser negativos. A rigor, as vantagens administrativas podem ser obtidas por intermédio de um melhor planejamento da distribuição dos recursos do setor. Não é suficiente determinar, como se fez recentemente, quais as porcentagens da receita de previdência que se destinam a cada um dos principais programas. É preciso desenvolver um planejamento de médio e longo prazo que permita antecipar as principais demandas e as possibilidades de provisão financeira. No que diz respeito especificamente aos programas assistenciais, o principal problema é a falta de controle sobre os gastos da assistência médica decorrente da política de compra dos serviços médicos prestados pela rede hospitalar privada. É preciso substituir a passividade do mecanismo de pagamento das faturas apresentadas por uma programação rigorosa do gasto, redefinindo a política de remuneração dos serviços contratados e aumentando o papel da rede pública de saúde no atendimento médico-hospitalar da população previdenciária. Incluem-se, aí, as propostas de descentralização “vertical” da assistência médica com uma participação mais afetiva dos governos estaduais e municipais.

Além do aperfeiçoamento do planejamento e dos controles burocráticos, é importante propiciar um maior controle da sociedade sobre a utilização dos recursos previdenciários. Nada justifica que o orçamento do SINPAS – que é o terceiro maior orçamento do país – seja inteiramente elaborado e aprovado no interior da burocracia governamental. A projetada reforma constitucional deve tornar obrigatória a remessa do orçamento da previdência ao Congresso Nacional com o objetivo de dar mais transparência e representatividade às decisões sobre a distribuição das receitas do sistema.

Alteração na base de contribuição

Os itens anteriores abordaram proposições que visam a corrigir o desequilíbrio financeiro por ajustamento nos gastos (atuais e futuros). Uma outra medida, freqüente-

mente apontada, é a que sugere uma mudança na forma de financiamento, substituindo a folha de salários pelo faturamento (ou valor adicionado) como base para cálculo das contribuições previdenciárias. Três justificativas básicas são apresentadas para tal proposta:

- 1) a de que as baixas taxas de expansão do emprego e a não transferência dos ganhos de produtividade ao trabalho via acréscimos equivalentes no salário real são os fatores responsáveis pelo insuficiente crescimento da receita do sistema de previdência. Nesse caso, a incidência sobre o faturamento teria a dupla vantagem de tornar a arrecadação mais elástica em relação ao crescimento do produto e de amortecer as quedas ocasionadas pela depressão;¹²
- 2) a de que os encargos sociais que oneram o custo da mão-de-obra constituem um desincentivo à expansão do emprego, agravando os problemas sociais e gerando uma contradição no próprio sistema com relação às más possibilidades de sobrevivência;
- 3) a de que uma alíquota uniforme sobre a folha de salários é uma forma iníqua de arrecadação, pois onera mais os custos de produção e os preços dos produtos mais essenciais, na hipótese de que os encargos são repassados ao consumidor.

Com relação ao potencial de geração de receita, é indubitável que a mudança sugerida produziria efeitos positivos. A longo prazo, o crescimento da arrecadação passaria a depender apenas do crescimento da economia, e não também da participação dos salários na renda nacional. É claro que isso não garantiria o equilíbrio duradouro do sistema, o qual dependeria de igualar a elasticidade-renda da arrecadação à taxa esperada de expansão dos benefícios. Por seu turno, uma elevada elasticidade de receita dependeria de um variado esquema de diferenciação de alíquotas conforme o grau de essencialidade dos produtos, aumentando a complexidade administrativa.

Sob o ponto de vista econômico, a principal crítica apresentada à cobrança com base no faturamento é a que aponta os efeitos cumulativos dessa forma de tributo. A transmissão em cadeia do imposto acentuaria o efeito inflacionário da medida, principalmente se levarmos em conta que a dimensão do orçamento previdenciário exigiria uma alíquota básica relativamente elevada. Além disso, a incidência sobre o faturamento, quando elevada, pode induzir à verticalização do processo produtivo como uma forma de as empresas reduzirem o seu ônus fiscal, provocando ineficiência na economia. Embora as considerações negativas sob o ponto de vista econômico não se apliquem à sugestão de adotar o valor adicionado como base para cálculo das contribuições, essa é uma alternativa menos interessante do ponto de vista da geração de recursos e dos custos administrativos, como o atestam as dificuldades encontradas pelos estados brasileiros para administrar o ICM.

¹² Estamos supondo que o efeito conjugado de queda no emprego e no salário real em momentos de depressão seja mais forte (do ponto de vista de redução na folha de salários) do que a queda no faturamento.

Com relação à equidade, as opiniões são contraditórias e os estudos, empíricos, inconclusivos. A tese de que o aumento no custo da mão-de-obra decorrente dos encargos sociais inibe a expansão do emprego requer, em primeiro lugar, que se admita que esses encargos representam efetivamente um ônus para o empresário, não sendo repassado para terceiros via aumento de preços e/ou redução de salários. Requer, ainda, que se analise qual o papel que o preço da mão-de-obra, *vis-à-vis* o do capital, joga nas decisões empresariais sobre a escolha de tecnologias alternativas. Se reflexões teóricas não se atrevem a emitir uma opinião conclusiva a respeito, muito menos o fazem os estudos empíricos a respeito. A ubiqüidade das conclusões é bem exemplificada pelo que diz a respeito o mais recente estudo sobre o tema: “Em resumo, toda esta análise não nos autoriza a advogar a veracidade da proposição de que os encargos trabalhistas inibem a criação do emprego; mas, por outro lado, também não nos permite negar que uma mudança no preço relativo dos fatores provocaria alguma alteração na absorção de mão-de-obra”.¹³ Na dúvida, *pro reo*, conforme nos ensina o Direito: os encargos sociais não podem ser indevidamente acusados de responsáveis pelo mau desempenho do emprego no país.

A questão da iniquidade das contribuições é um pouco mais complexa de ser analisada do ponto de vista das possíveis vantagens da mudança na base de cálculo. Na hipótese de que os encargos sociais das empresas sejam repassados para o consumidor via preços dos produtos, a distribuição do ônus fiscal vai depender da importância relativa do custo da mão-de-obra no custo total de produção e das mudanças na estrutura de consumo das famílias segundo o respectivo nível de renda. Se aceitarmos a hipótese razoável de que a relação custo da mão-de-obra/custo total é maior para os produtos mais essenciais, que predominam na estrutura de consumo das famílias de baixa renda, a distribuição do ônus fiscal das contribuições previdenciárias seria regressiva, justificando o argumento da iniquidade. Que a substituição na base de cálculo modifique esse resultado não é uma hipótese provável. No caso de a base ser o faturamento, a regressividade provavelmente aumentaria, a menos que fosse possível instituir um sistema complicado de alíquotas diferenciadas segundo a natureza da mercadoria. No caso de adotarmos o valor adicionado, o estudo anteriormente citado de Moura da Silva e Luque sugere que a mudança não beneficiaria apenas os setores intensivos em trabalho.¹⁴ Além disso, os ganhos, quando existentes, só seriam realizados caso aceitássemos a hipótese inviável de que a incidência sobre o valor adicionado seria suportada pelo empresário e não pelo consumidor.

Em suma, o único argumento que suporta a mudança na forma de financiamento é o da potencialidade financeira. Isso não é novidade, uma vez que a substituição de qualquer imposto parcial — como o cobrado sobre os salários — por um imposto geral sobre vendas ou valor adicionado deve produzir ganhos de arrecadação. É exatamente sob esse prisma, entretanto, que a lógica da substituição não se sustenta, uma vez que

¹³ Cf. Adroaldo Moura da Silva e Carlos Antonio Luque (1982).

¹⁴ *Op. cit.*, p. 3.

a solução da insuficiência de receita deve ser buscada pela adição de recursos e não pela substituição de mecanismos de financiamento. O caminho a ser seguido é o de mobilizar recursos alternativos para fazer frente à dimensão dos programas previdenciários, evitando os riscos políticos e administrativos da dependência de um único tributo.

AS FUNÇÕES DA PREVIDÊNCIA E A RESPONSABILIDADE SOCIAL DO ESTADO

A discussão precedente aborda a crise da previdência sob uma perspectiva “interna” ao setor. É possível, assim, falar de uma utilização indevida de recursos previdenciários para financiar a expansão de programas assistenciais. Ou de uma excessiva liberalidade no plano de benefícios que compromete a estabilidade financeira do sistema. Até que ponto, entretanto, é legítima a análise de funções da previdência, dissociada de uma análise mais abrangente da política de proteção social? Qual o papel do Estado no que diz respeito à garantia dos direitos sociais? Qual a lógica do atual esquema de repartição das responsabilidades sociais do Estado?

A concepção usual é a de que a função básica da previdência é garantir a renda familiar em momentos em que o chefe da família perde a sua capacidade de trabalho em decorrência de doença, invalidez, velhice ou morte. Exceto nos casos de morte, em que a renda a ser paga à família dependerá do número de dependentes, o sistema busca preservar o nível de rendimentos do contribuinte, garantindo um benefício equivalente ao valor sobre o qual é calculada a contribuição.

O direito à proteção oferecida pela previdência não é, portanto, universal. Ele é associado à obtenção — e preservação — de um emprego no mercado formal de trabalho. Por essa razão, a proteção também não é uniforme: ela varia em função da atividade exercida e da escala salarial. O seguro patrocinado pelo Estado não tem qualquer preocupação com a justiça social. Esta deveria ser promovida por outros meios e utilizando outras formas de financiamento.

A defesa do sistema baseia-se no argumento de que o Estado estaria exercendo apenas uma função mediadora, tornando compulsória a contribuição e administrando o dinheiro dos contribuintes. Já vimos, entretanto, que não é verdadeira a assertiva de que a previdência é integralmente financiada por seus contribuintes. Na verdade, estes respondem diretamente por apenas um terço dos recursos do SINPAS. Dois terços da receita provêm de contribuições sobre a folha de salários, cujos encargos são indiretamente suportados por toda a população. Se é falsa a relação direta entre o contribuinte e o beneficiário, o que sustenta a tese da especificidade da previdência em relação às demais instituições governamentais que atuam na área social?

Para os críticos mais radicais, a explicação é simples: a previdência seria mais um instrumento de proteção do capitalismo que do trabalhador. Ela exerceria um papel

importante na legitimação do Estado, na manutenção da ordem social e na reprodução da força de trabalho.¹⁵ Sem querer aprofundar o debate ideológico, está claro que a insistência na inviolabilidade das regras em vigor (ou o seu endurecimento, segundo algumas das proposições de reforma analisadas anteriormente) só contribuem para reforçar as críticas dessa natureza. É necessário admitir que a utilização discriminatória de recursos públicos não se justifica do ponto de vista de critérios de justiça social. Não é recomendável atribuímos funções específicas à previdência, à parte das funções gerais do Estado. A ordem da discussão deve ser invertida: a reforma da previdência social deve ser o resultado de um reexame da política social do governo e da forma como as atribuições nessa área são repartidas entre as diversas organizações do setor público.

Em um importante trabalho publicado em 1979, Wanderley Guilherme dos Santos cunhou a expressão “cidadania regulada” para caracterizar a discriminação sofrida pelo cidadão brasileiro no tocante aos direitos sociais garantidos pelo Estado. Estes dependem da posição ocupada pelo indivíduo no mercado de trabalho, não constituindo, portanto, um direito básico de cidadania. Não se pode negar que houve um grande progresso entre o antigo regime das Caixas de Aposentadoria — cujos planos de benefícios variavam conforme a categoria profissional — e o atual INPS, que unificou o tratamento dispensado aos assalariados urbanos. Persistem, entretanto, diferenças significativas entre o trabalhador rural, o assalariado urbano, o trabalhador urbano não assalariado, o servidor público e os militares. Mesmo entre os assalariados urbanos, a unificação da cobertura básica propiciada pela previdência foi acompanhada de programas suplementares destinados a preservar alguns privilégios. Assim, o estímulo concedido pelo Estado à expansão da previdência complementar permitiu que empregados de grandes empresas — públicas ou privadas — passassem a usufruir de benefícios adicionais financiados com recursos públicos.

O caso da previdência complementar é um exemplo interessante da participação estatal na preservação de privilégios. Em tese, a previdência complementar teria a função de oferecer ao trabalhador a opção de obter uma cobertura adicional pela filiação voluntária a um plano privado de benefícios: à cobertura básica fornecida pelo INPS se somariam os benefícios complementares garantidos pela previdência privada. Na realidade, entretanto, só as grandes empresas — públicas e privadas — é que tiveram condições de expandir os fundos fechados de previdência. Em ambos os casos, os participantes pagam diretamente apenas uma fração do respectivo custo. A parcela maior é coberta pelas empresas, significando, destarte, um ônus indireto sobre toda a população. Está claro, assim, que as prioridades estão invertidas. O cidadão de primeira classe — aquele empregado em uma grande empresa moderna — é exatamente o mais protegido, enquanto aquele que não tem emprego regular carece de uma maior proteção. Tal resultado decorre

¹⁵ Ver, por exemplo, o trabalho recente de Vicente Faleiros, *A Política Social do Estado Capitalista: As Funções da Previdência e da Assistência Sociais*. São Paulo, Cortez, 1982.

de uma visão equivocada das responsabilidades sociais do Estado. A primeira delas deveria ser a de garantir a renda se e quando o emprego for conseguido.

À parte os casos especiais daqueles que podem sobreviver no ócio sustentados pela família ou por alguma viúva rica, todo cidadão é, por definição, um trabalhador, mesmo que não possua um emprego regular ou uma profissão regulamentada. Todos estão sujeitos a um idêntico risco de perda dos rendimentos por doença, invalidez ou morte. A proteção contra esses riscos deve ser, portanto, um direito básico da cidadania e não um direito derivado da condição ocupacional do trabalhador.

É dentro dessa perspectiva que devem ser discutidas as opções de reforma no plano de benefícios do sistema de previdência social. Deve o Estado garantir a reposição integral dos rendimentos do contribuinte ou assegurar uma cobertura básica a todos os trabalhadores independente de sua categoria ocupacional? Por certo que a fixação do nível mínimo de cobertura subordina-se à limitação de recursos, embora a margem de manobra seja bastante grande, a julgar pelo ritmo de expansão das instituições de previdência complementar e pelas evidências de um constante incremento no valor médio do benefício.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ROBERTO MACEDO (1982), *Previdência Social: da Crise Atual às Crises Futuras*, trabalho apresentado na Semana do Economista, São Paulo.
- FRANCISCO EDUARDO BARRETO DE OLIVEIRA (1982), *Análise da Situação Econômico-Financeira da Previdência e Assistência Social*. Rio de Janeiro (mimeo).
- JOSÉ CARLOS SOUZA BRAGA e PEDRO LUIS BARROS SILVA (1981), *A Crise Previdenciária: Sinais de Impasse na Política Social*, ANPEX, Anais do IX Encontro Nacional de Economia. Nações Unidas, PNUD/OIT (1981), *Previsión Social del Brasil*, Genebra (mimeo).
- CRISTINA POSSAS (1981), *Saúde e Trabalho: A Crise da Previdência Social*, Rio de Janeiro, Edições Graal.
- ANDRÉ FRANCO MONTORO FILHO e CORNELIA NOGUEIRA PORTO (s.d.), *Previdência Social e Previdência Complementar*, São Paulo, FIPE/USP (preliminar).
- JAMES MALLOY (1976), "Política de Bem-Estar Social no Brasil: Histórico, Conceito, problemas", *Revista de Administração Pública* (abril-junho, 1976).
- ADROALDO MOURA DA SILVA e CARLOS ANTONIO LUQUE (1982), *Alternativas para o Financiamento do Sistema Previdenciário*, Estudos Econômicos, FIPE/Pioneira.
- WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS (1979), *Cidadania e Justiça*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- MICHAEL BOSKIN, ed. (1977), *The Crisis in Social Security: Problems and Prospects*, Institute for Contemporary Studies. São Francisco, Califórnia.
- FERNANDO REZENDE E DENNIS MAHAR (1974), *Saúde e Previdência Social: Uma Análise Econômica*, Rio de Janeiro IPEA/INPES.
- RICHARD COE (1982), "Welfare Dependency", *Challenge*, set./out. 1982.

ABSTRACT

There are two main approaches to the analysis of the present financial crisis of the social security system. To some, the crisis has structural roots, as the gap between benefit payments and payroll contributions tend to rise in the absence of a profound reform in the system. To others, the explanation is still one of a conjunctural nature as the recessive policies have opposite effects on the two sides of the social security budget: lower revenues cannot match an increasing expenditure in a situation where the benefits are fully indexed. The paper reviews the main arguments of these two versions as well as additional explanations that refer to a premature liberalization of the benefits and the lack of a sound financial policy in the past, which did not allow the accumulation of reserves to face periods of distress. The main propositions following the distinct interpretations of the crisis are, then, analysed, the emphasis being on the redistributive effects of cutting benefits and/or changing the financial basis. The paper ends by arguing that before going into the discussion of specific measures to solve the crisis, it will be necessary to appraise the degree of protection offered to distinct social groups through the social security system.