



330.908
149
12 83
~~36~~
DTC
53

TEXTOS PARA DISCUSSÃO INTERNA
Nº 53

"Alguns Aspectos Conceituais,
Operacionais e Estruturais da
Previdência Social Brasileira".

Francisco E. B. de Oliveira

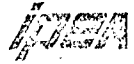
Dezembro de 1982

HP

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.

1. QUESTÕES CONCEITUAIS DE UM SISTEMA DE SEGURO SOCIAL.....	1
1.1 O que é previdência social?	1
1.2 É necessária uma previdência social compulsória?	3
1.3 Regime de capitalização ou de repartição simples?	5
1.4 Transferências intergeracionais	6
1.5 Transferências intrageracionais	25
2. ASPECTOS OPERACIONAIS.....	31
2.1 Quem paga - empregado ou empregador?	31
2.2 Base de incidência - folha de salários, valor adicionado ou faturamento?.....	34
2.3 Recursos gerais do Estado ou receita vinculada?	36
2.4 Déficit!	37
2.4.1 Dívida da União - uma falsa questão?.....	38
2.4.2 Assistência médica: ineficiência constante?.....	41
2.4.3 Transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde - solução ou transferência do problema?	43
2.4.4 Sonegação de contribuições: causa ou efeito?	44
2.4.5 Reajustamento de benefícios e a Nova Política Salarial: ganhos de produtividade aos inativos?.....	48



3.	ASPECTOS ESTRUTURAIS.....	54
3.1	Crescimento de benefícios	54
3.2	Corrida às aposentadorias ou tendência atuarial?.....	56
3.3	E se não houvesse a Política Salarial?.....	57
4.	ALTERNATIVAS.....	61
4.1	Limite de Idade para aposentadoria por tempo de serviço: fator de equilíbrio <u>versus</u> seleção perversa de aposentados?....	62
4.2	De volta aos conceitos básicos.....	66
4.3	Riscos previsíveis e imprevisíveis - opcional x compulsório..	66
4.4	Aspectos operacionais.....	69
4.5	Ressalvas.....	73
	BIBLIOGRAFIA.....	77

APRESENTAÇÃO

Visa o presente trabalho discutir alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais do sistema previdenciário-assistencial brasileiro, com ênfase particular na questão do seguro social.

Embora reconhecendo-se que a Previdência é parte integrante de um contexto bastante mais amplo de programas sociais do governo, optou-se por restringir o escopo da análise apenas aos programas a cargo do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Cumprido, de início, esclarecer que não há a pretensão de fornecer soluções para os vários problemas apresentados. O objetivo fundamental é simplesmente o de estimular alguma reflexão sobre os assuntos abordados.

Em termos metodológicos, partiu-se da premissa de que sistemas de previdência e assistência social como o nosso trazem subjacentes dois princípios básicos e conflitantes: equidade individual e redistribuição de renda. Durante todo o trabalho, os vários aspectos específicos são discutidos à luz destes princípios.

O primeiro capítulo enfoca questões de natureza conceitual, abordando principalmente o problema de transferências inter e intrageracionais características de um sistema de seguro social ope

rando sob regime de repartição simples. De modo a contornar as dificuldades quanto à obtenção de dados e, ao mesmo tempo, permitir melhor visualização de certos mecanismos determinantes do equilíbrio e de funções distributivas, recorre-se à exemplificação. No caso, supõe-se o estabelecimento de uma "caixa de complementação salarial" pelos funcionários de uma empresa com regras de funcionamento bastante simples. Há que se ressaltar que, embora as hipóteses restritivas sejam progressivamente relaxadas ao longo do capítulo, o modelo não tem por finalidade ser um análogo da situação do seguro social brasileiro. Em contrapartida, permite uma análise de aspectos conceituais, dificilmente observáveis no caso real.

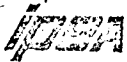
Aspectos operacionais como forma e fonte de custeio, déficit, dívida da União, assistência médica, sonegação de contribuições e outros tantos assuntos controvertidos são abordados no segundo capítulo. Tenta-se mostrar que as causas usualmente apontadas como geradoras dos problemas nada mais são do que efeitos de fatores estruturais do sistema previdenciário-assistencial brasileiro. Nesta parte são ainda analisados os efeitos da nova política salarial sobre o equilíbrio econômico-financeiro, bem como sobre a função distributiva.

O terceiro capítulo trata de problemas tidos como estruturais do seguro social, ou seja, o acelerado crescimento das despesas com benefícios. Tendo em vista as limitações de dados, em termos de disponibilidade e confiabilidade, a análise restringe-se ao período 1979/81, que sem dúvida é extremamente curto para a validação definitiva de quaisquer conclusões.

De qualquer forma, as taxas de crescimento observadas, muito altas sob qualquer ponto de vista, são um claro indicador da necessidade de um estudo mais profundo sobre as tendências de longo prazo do seguro social brasileiro.

Possíveis alternativas de mudanças no sistema são analisadas no quarto capítulo, com especial atenção aos problemas de aposentadoria por tempo de serviço e por idade. Apenas a título de exercício, coloca-se uma proposta de reformulação da base do sistema, calcada no conceito de riscos previsíveis (velhice e tempo de serviço) e imprevisíveis (invalidez, morte prematura, doença e desemprego involuntário).

Todos os conceitos e opiniões contidos no trabalho são de responsabilidade exclusiva do autor. Agradecemos, no entanto, a colaboração dos Profs. José Teófilo de Oliveira, Michal Gartenkraut e Fernando Antonio Rezende da Silva, do IPEA, e do Prof. Kaizô Iwakami Beltrão, do IMPA, que ofereceram valiosas críticas e sugestões.

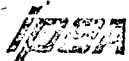


1 - QUESTÕES CONCEITUAIS DE UM SISTEMA DE SEGURO SOCIAL

Como contribuintes ou beneficiários, todos somos hoje praticamente afetados pelo sistema previdenciário-assistencial do governo. Apenas para que se tenha alguma idéia da magnitude, basta citar que o orçamento das entidades integrantes do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) para o exercício de 1982 deverá atingir valores próximos a Cr\$ 3 trilhões, algo entre 6 e 7% do PIB, dos quais cerca de Cr\$ 2,1 trilhões serão utilizados para pagamento de benefícios a mais de oito milhões de indivíduos.

Surpreendentemente, as discussões sobre assunto de tal relevância tem-se limitado a alguns aspectos conjunturais, superficiais ou mesmo secundários, gerando enorme confusão na opinião pública e mesmo no meio técnico. Déficits, fraudes, filas, desvio de recursos, burocratização dos serviços e outras tantas questões freqüentam semanalmente o noticiário dos principais meios de comunicação. Sem dúvida, são problemas relevantes, pois atingem diretamente a população e, eventualmente, o bolso do contribuinte. Por outro lado, como procuraremos esclarecer, parece-nos que estes são apenas efeitos dos problemas realmente centrais ou estruturais do sistema previdenciário-assistencial que, por motivos que desconhecemos, raramente são trazidos à discussão.

1.1 — O que é previdência social?



1 - QUESTÕES CONCEITUAIS DE UM SISTEMA DE SEGURO SOCIAL

Como contribuintes ou beneficiários, todos somos hoje praticamente afetados pelo sistema previdenciário-assistencial do governo. Apenas para que se tenha alguma idéia da magnitude, basta citar que o orçamento das entidades integrantes do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) para o exercício de 1982 deverá atingir valores próximos a Cr\$ 3 trilhões, algo entre 6 e 7% do PIB, dos quais cerca de Cr\$ 2,1 trilhões serão utilizados para pagamento de benefícios a mais de oito milhões de indivíduos.

Surpreendentemente, as discussões sobre assunto de tal relevância tem-se limitado a alguns aspectos conjunturais, superficiais ou mesmo secundários, gerando enorme confusão na opinião pública e mesmo no meio técnico. Déficits, fraudes, filas, desvio de recursos, burocratização dos serviços e outras tantas questões freqüentam semanalmente o noticiário dos principais meios de comunicação. Sem dúvida, são problemas relevantes, pois atingem diretamente a população e, eventualmente, o bolso do contribuinte. Por outro lado, como procuraremos esclarecer, parece-nos que estes são apenas efeitos dos problemas realmente centrais ou estruturais do sistema previdenciário-assistencial que, por motivos que desconhecemos, raramente são trazidos à discussão.

1.1 — O que é previdência social?

Talvez a exata definição do que venha a ser previdência social seja um dos pontos cruciais do problema. Muito mais do que uma simples formalidade, a tentativa de explicitação do conceito leva a uma série de indagações de resposta nada óbvia.

Para alguns, previdência social seria apenas um seguro compulsório visando a reposição da renda do indivíduo ou grupo familiar quando da perda de capacidade laborativa causada por morte, invalidez, doença, etc. Dentro deste conceito de seguro, os valores das contribuições e dos benefícios devem guardar estrita correspondência, pois o princípio fundamental é a reposição do ganho.

Para outros, a previdência social, além de proporcionar uma "razoável" reposição da renda, deverá garantir a todos os inativos um patamar mínimo de benefícios de forma mais ou menos independente do nível de contribuições.

Finalmente, há os que vêem a previdência social como um sistema assistencial e redistributivo, onde as contribuições devem ser pagas conforme a disponibilidade de cada indivíduo e os benefícios recebidos conforme as necessidades.

Na prática, os sistemas de previdência social implantados, inclusive o brasileiro, raramente têm seus conceitos e objetivos claramente explicitados. São na realidade sistemas híbridos, com os componentes da abordagem de seguro e os redistributivo-assistenciais mesclados de tal forma que se torna extremamente difícil definir um único padrão.

Esta mescla pode ser explicada pela tentativa de conciliação de objetivos conflitantes, através do processo político. A visão securitária é nitidamente oposta à redistributivista: para redistribuir é necessário retirar de alguém, que, por sua vez, receberá menos do que pagou.

A solução encontrada, como veremos mais adiante, procura manter a aparência de um seguro, enquanto, na realidade, efetua transferências de renda inter e intrageracionais.

1.2 — É necessária uma previdência social compulsória?

Até este ponto, o aspecto de compulsoriedade foi deliberadamente deixado à margem. Caso o enfoque seja redistributivo-assistencial, a justificativa para uma previdência social compulsória, em termos de obrigatoriedade de filiação e contribuição, é absolutamente óbvia. A questão básica seria, neste caso, saber qual o nível de redistribuição desejado e viável.

Já sob o enfoque securitário, poder-se-ia arguir a respeito da necessidade de interferir nas decisões de consumo e poupança do cidadão. Poder-se-ia ainda argumentar que a poupança compulsória provocada pela previdência social teria efeitos altamente negativos em termos de eficiência econômica, pois reduziria o grau de liberdade do consumidor.

É justamente neste ponto que os dois enfoques opostos encontram - ou devem encontrar - uma solução de compromisso.

A decisão de quanto poupar, quando poupar e como investir esta poupança, de modo a garantir uma renda suficiente na inatividade, é certamente muito complexa. Em primeiro lugar, o indivíduo deveria ter disponível um conjunto de informações extremamente precisas sobre seus futuros riscos: se ficará inválido, quando morrerá, quantos anos sobreviverão seus dependentes, etc. Mesmo que, por hipótese, estas informações fossem disponíveis, a análise das mesmas seria árdua para uma boa equipe de analistas de investimentos e certamente inacessível à maioria da população. Considere-se ainda que, sendo a probabilidade de erro bastante elevada, não há possibilidade do processo de tentativa: uma vez tomada a decisão errada, não há retorno possível, e as consequências do erro poderão ser drásticas.

É também certo que alguns indivíduos, por pura imprudência, optariam pelo consumo presente, preferindo ficar à mercê da sociedade quando da futura perda da capacidade laborativa. Outros, mesmo que desejassem, não teriam condições de poupar o suficiente para a sua inatividade, caso em que ficariam desamparados.

Finalmente, se a filiação a um sistema de previdência fosse deixada ao livre arbítrio do consumidor, provavelmente ocorreria um fenômeno conhecido como "seleção adversa": aqueles cujo risco é maior são justamente os que procurariam o seguro, havendo portanto uma elevação de custos e, conseqüentemente, desincentivo à entrada.

Parece-nos que todos estes argumentos justificam algum ti

po de previdência social compulsória. Quanto ao aspecto redistributivo, o patamar mínimo de transferências de renda deve ser função da demanda de recursos daqueles que, devido à própria condição sócio-econômica, seriam incapazes de gerar poupança suficiente para a garantia de uma renda futura.

1.3 — Regime de capitalização ou de repartição simples?

Aquilo que à primeira vista pode parecer uma discussão técnica entre atuários, ou seja, a opção entre um regime de capitalização de recursos versus o regime de repartição simples, significa, na realidade, um questionamento das próprias bases conceituais de um sistema previdenciário.¹

Aos não iniciados no jargão particular da área, vale esclarecer que o regime de repartição simples é aquele em que toda a receita corrente é utilizada para o pagamento de benefícios dentro de cada exercício, não gerando, portanto, "reservas". Inversamente, no regime de capitalização, os recursos provenientes das contribuições (e outras receitas) são capitalizados para pagamento de benefícios futuros.

Aparentemente concebidos dentro de uma visão de seguro, a maior parte dos sistemas de previdência social, inclusive o brasileiro, partiu de um regime de capitalização, passando gradativamente ao regime de repartição.

¹ Para uma discussão mais aprofundada do assunto, ver SAMUELSON (1958) e FRIEDMAN (1977, Chap. II.B, pp.25-9).

1.4 — Transferências intergeracionais

A filosofia básica que norteia o regime de repartição simples é de que os ativos de hoje devem pagar pelos inativos² de hoje. Por sua vez, os benefícios a serem pagos aos atuais contribuintes, quando no futuro passarem à inatividade, estariam garantidos pelas contribuições das futuras gerações de trabalhadores. Até certo ponto, como afirmam alguns autores, o sistema assemelha-se ao mecanismo de "corrente", sendo a carga contributiva passada sucessivamente de geração para geração. No início, há relativamente poucos inativos face à população de contribuintes, possibilitando assim o estabelecimento de alíquotas bastante baixas. À medida que o sistema evolui, é de se esperar que, mantidas as demais condições, a relação inativos/ativos venha a crescer, gerando a necessidade de sucessivos aumentos de alíquotas de contribuição, até que o sistema entre em regime. Desta forma, os primeiros participantes de um sistema de previdência social operando sob o regime de repartição simples tendem a contribuir menos do que as gerações de contribuintes que lhes sucedem, considerando-se o mesmo plano de benefícios.

Estabelece-se, assim, um sistema de transferência de renda intergeracional, onde os contribuintes mais novos tendem a subsidiar os beneficiários de gerações anteriores.³

² A palavra inativo tem, neste trabalho, o mesmo significado de beneficiário.

³ Supondo-se distribuição uniforme dos salários e duração de contribuições e benefícios idênticas para todos os indivíduos.



De modo a melhor visualizar o fenômeno, recorreremos a um exemplo teórico. Suponhamos que os funcionários de uma empresa resolvam estabelecer uma caixa de complementação salarial, de sorte que cada funcionário com mais de cinco anos de casa receba um complemento de 20% de seu salário anual. Por hipótese, todos os funcionários têm idêntico salário no início do processo e, no período considerado, a empresa não admitirá nem demitirá nenhum funcionário; não há aumentos por mérito e ganhos de produtividade. As taxas de mercado para aplicação de recursos apenas repõem o poder de compra do dinheiro, ou seja, trabalhar-se-á sempre em moeda constante. A caixa deverá operar sob o regime de repartição simples, tendo sido aprovada uma regra pela qual os funcionários com mais de cinco anos de casa não contribuem para o sistema. Por hipótese, não há carência para o recebimento do "bônus de salário", ou seja, aqueles com mais de cinco anos de casa receberão 20% a mais já no primeiro ano de operação de caixa. Finalmente, supõe-se que todos os funcionários sobre viverão durante o período considerado.

A Tabela 1 demonstra a distribuição de funcionários por número de anos de casa durante os anos de funcionamento da caixa.

Tabela 1

Nº DE ANOS DE CASA	Nº DE EMPREGADOS				
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
1	30	-	-		
2	20	30	-		
3	20	20	30		
4	15	20	20	30	
5	10	15	20	20	30
> 5	5	15	30	50	70
TOTAL	100	100	100	100	100

A Tabela 2. mostra as relações entre contribuintes e beneficiários a cada ano, bem como as respectivas alíquotas de contribuição capazes de sustentar o esquema de benefícios pactuado.

Tabela 2

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
Nº de Contribuintes	95	85	70	50	30
Nº de Beneficiários	5	15	30	50	70
$\frac{\text{Contribuintes}}{\text{Beneficiários}}$	19,00	5,66	2,33	1,00	0,43
Alíquota (%)	1,05	3,53	8,57	20,00	46,66

Pode-se claramente observar que, nas condições estabelecidas, não só as alíquotas são crescentes, como o próprio sistema deixaria de existir no sexto ano de operação, pela simples inexistência de contribuintes para sustentá-lo naquele ano. Neste caso, os contribuintes que tinham um ano de trabalho na empresa no início da caixa teriam contribuído o máximo e nada receberiam em troca, visto que a "corrente quebraria" antes de haver chegado a sua vez. Por outro lado, os contribuintes com mais de cinco anos de casa no início da caixa nada teriam contribuído e teriam auferido um máximo de benefícios, conforme demonstra a Tabela 3.

Tabela 3

GRUPO	Tempo de casa no Início da caixa (anos)	Nº de Funcionários	Total pago em cinco anos por participante (em salários anuais)	Total recebido em cinco anos por participante (em salários anuais)
I	1	30	0,7981	-
II	2	20	0,3315	0,2000
III	3	20	0,1315	0,4000
IV	4	15	0,0458	0,6000
V	5	10	0,0105	0,8000
VI	> 5	5	-	1,0000

Note-se que 50% dos funcionários receberiam mais do que pagaram. Caso a decisão de criar a caixa fosse submetida a votação por maioria, provavelmente haveria um impasse.

A situação modifica-se drasticamente se supusermos que a empresa admitirá um número constante de empregados (digamos, 20 por ano após o início de operação da caixa e no 1º dia de cada ano). Todas as demais hipóteses são mantidas e admite-se que todos os funcionários da empresa no ano 1 têm absoluta certeza quanto ao número de novos funcionários a serem admitidos.

As Tabelas 4, 5 e 6 ilustram o que ocorreria sob este novo conjunto de hipóteses.

Tabela 4

Nº DE ANOS DE CASA	Nº DE EMPREGADOS									
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
1	30	20	20	20	20	20	20	20	20	20
2	20	30	20	20	20	20	20	20	20	20
3	20	20	30	20	20	20	20	20	20	20
4	15	20	20	30	20	20	20	20	20	20
5	10	15	10	20	30	20	20	20	20	20
>5	5	15	30	50	70	100	120	140	160	180
TOTAL	100	120	140	160	180	200	220	240	260	280

Tabela 5

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5	Ano 6	Ano 7	Ano 8	Ano 9	Ano 10
Nº de Contribuintes	95	105	110	110	110	100	100	100	100	100
Nº de Beneficiários	5	15	30	50	70	100	120	140	160	180
$\frac{\text{Contribuintes}}{\text{Beneficiários}}$	19,00	7,00	3,66	2,20	1,57	1,00	0,83	0,71	0,62	0,55
Alíquota (%)	1,05	2,85	5,45	0,09	12,72	20,00	24,00	28,00	32,00	36,00

Tabela 6

GRUPO	Tempo de casa no início da caixa	Nº de Funcionários	Total pago em 10 anos por participante (em salários anuais)	Total recebido em 10 anos por participante (em salários anuais)
I	1	30	0,3116	1,0000
II	2	20	0,1844	1,2000
III	3	20	0,0935	1,4000
IV	4	15	0,0390	1,6000
V	5	10	0,0105	1,8000
VI	> 5	5		2,0000

Observe-se que, neste caso, se o estabelecimento da caixa no ano 1 fosse submetido a votação, seria provavelmente aprovado por unanimidade pelos funcionários então existentes: não só o sistema torna-se exequível pelos próximos anos, como também os primeiros funcionários pagam substancialmente menos por montantes de benefícios recebidos maiores.

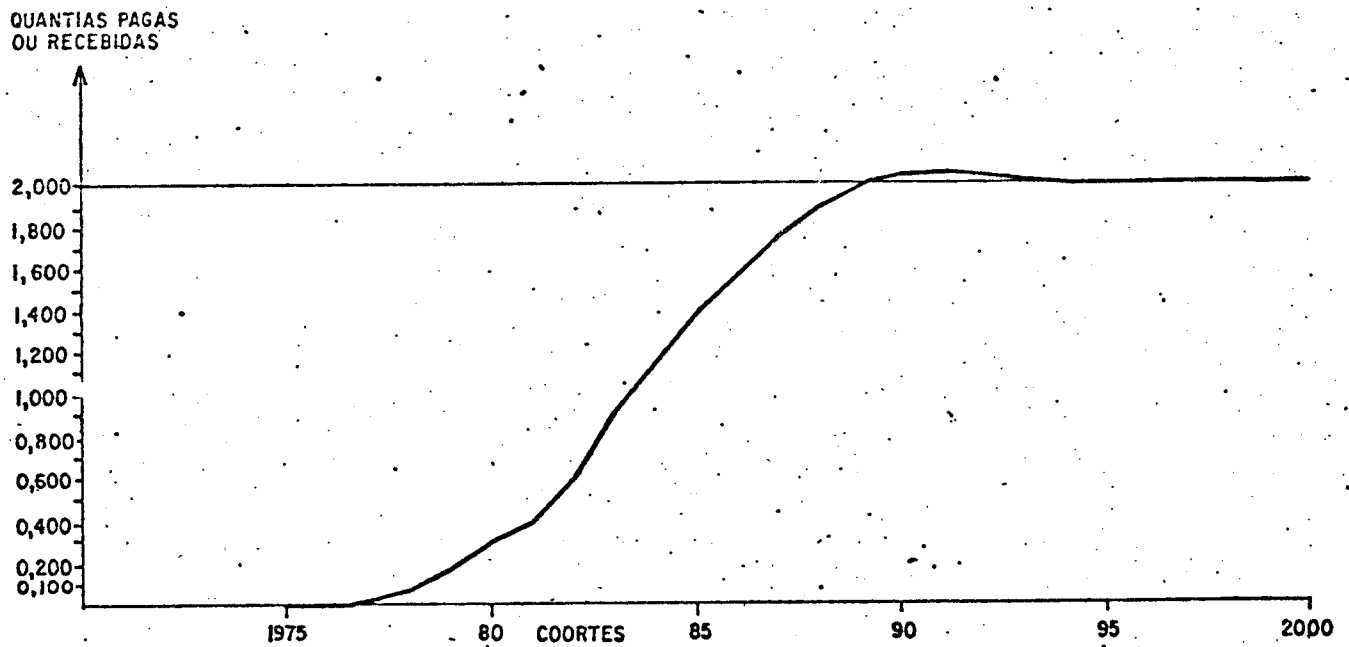
Se, em uma terceira hipótese, supusermos que os funcionários deixem a empresa após receberem durante 10 anos o "bônus de salário", a alíquota estabilizar-se-ia a partir do 16º ano (inclusive), a contar do início de funcionamento da caixa, ao nível de 40% de salário anual.

Supondo-se que o sistema tenha começado a operar em 1980, o Gráfico 1 demonstra as quantias pagas e recebidas da "cai-

xa de complementação salarial" por funcionário, conforme sua data de entrada na empresa. Fica, portanto, evidenciado um pronunciado subsídio às primeiras coortes de funcionários, ou seja, a todos aqueles admitidos até 1989, enquanto os admitidos entre 1990 e 1994 (inclusive os extremos do intervalo) pagam ligeiramente mais do que recebem. Finalmente, a partir de 1995 todos recebem da caixa exatamente o montante que pagaram.

Gráfico 1

QUANTIAS PAGAS E RECEBIDAS DA CAIXA DE COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL POR COORTE DE FUNCIONÁRIOS (EM UNIDADES DE SALÁRIO ANUAL)



Aparentemente, trata-se de um passe de mágica, onde muitos ganham e ninguém perde (ou, como no caso, quase ninguém).

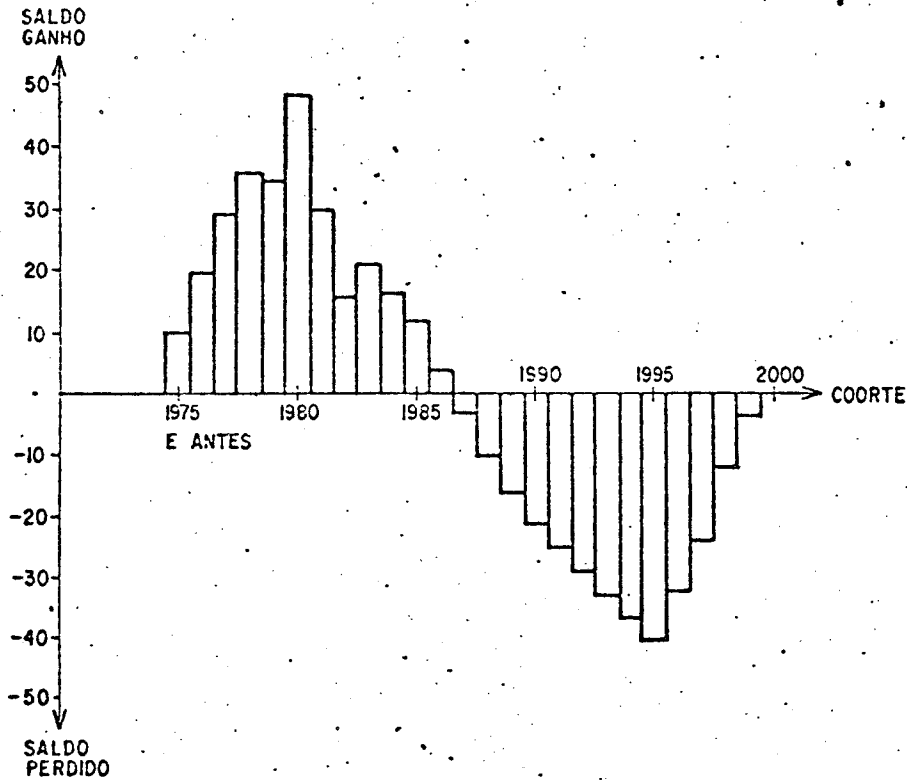
Para refutar este argumento teremos de supor que, por um motivo qualquer, o sistema pare de operar no início do ano 2000.

Os contribuintes admitidos à empresa entre 1995 e 1999 não receberiam nenhum "bônus". Em contrapartida, os de 1999 deixariam de pagar um ano de contribuição, os de 1998 dois anos, e assim por diante. Os contribuintes admitidos entre 1986 e 1994 (inclusive os extremos do intervalo) perderiam parcelas de bônus a que fariam jus; por exemplo, o contribuinte admitido em 1986, e que passa a receber o bônus em 1991, receberia a complementação de 20% por apenas nove anos, ao invés de 10, perdendo, portanto, o bônus relativo a um ano. A coorte de funcionários admitidos em 1987 perderia dois anos de bônus, os de 1988 perderiam três anos, e assim por diante.

O Gráfico 2 apresenta, por coorte de funcionários admitidos em cada ano, o saldo do total de quantias recebidas e pagas à caixa, caso esta deixasse de operar no ano 2000. As coortes admitidas até 1986 (inclusive) haveriam lucrado, porém todos os demais funcionários, em contrapartida, haveriam perdido. Como não poderia deixar de ser, o total ganho pelas coortes até 1986 iguala exatamente o total perdido pelas restantes coortes de funcionários (equivalência de áreas no gráfico).

Gráfico 2

SALDO DO TOTAL DE QUANTIAS PAGAS E RECEBIDAS POR COORTE DE FUNCIONÁRIOS SE A CAIXA DEIXASSE DE OPERAR NO ANO 2000 (EM UNIDADES DE SALÁRIO ANUAL)



Observe-se que não há interesse em descontinuar o funcionamento da caixa. Embora as coortes admitidas após 1988 nada lucrem (ou mesmo percam um pouco) com o esquema, a decisão de interrompê-lo faz com que sejam obrigadas a "banciar" todo o subsídio concedido às gerações anteriores. Assim, nas condições do exemplo, a "caixa de complementação salarial" funcionaria provavelmente por tempo indefinido, desde que sempre houvesse 20 novas admissões ao ano. Em outras palavras, o custo do subsídio concedido às primeiras coortes de funcionários é a imposição de continuidade do sistema, sob pena de que os últimos contribuintes venham a realizar pre

juízo igual ao subsídio concedido.

O exemplo formulado, propositalmente ingênuo, serve, no entanto, para que tiremos algumas conclusões sobre o regime de repartição simples.

Como se pode observar, trata-se de um sistema em que, a princípio, a carga contributiva é pequena, crescendo gradativamente até que o sistema entre em regime. O nível de alíquotas final e o tempo necessário para sua estabilização dependem de vários fatores, dentre os quais se destacam como principais: crescimento da população de contribuintes, duração média do benefício, valores de salário, valores dos benefícios e períodos de carência.

Na prática, a viabilidade do sistema fica condicionada a fatores demográficos, econômicos e institucionais.

1.4.1 — Crescimento da população de contribuintes

O crescimento da massa de contribuintes é fruto do comportamento das taxas de fertilidade do passado e da geração de empregos na economia em cada período. No caso brasileiro, estudos recentemente realizados⁴ indicam uma acentuada queda nas taxas de fecundidade: "No período de apenas seis anos, entre 1965/70 e 1971/76, o número médio de filhos nascidos vivos de cada mulher, ao completar seu período reprodutivo, teria sido reduzido em 25%". Segundo estes mesmos estudos, "seja qual for o ritmo dessa queda da fecundidade entre 1980 e 2000, a estrutura etária resultante no final deste século mostrará um envelhecimento da população. Mesmo se a fe-

⁴ Ver CARVALHO et alii (1981)

cundidade estabilizar-se aos níveis de 1980, a proporção de pessoas acima de 60 anos, no ano 2000, seria cerca de 15% maior do que a de 1980".

É evidente que a queda dos níveis de fecundidade só se refletirá na população economicamente ativa (PEA) com uma defasagem de 10 a 15 anos, quando as coortes nascidas ingressarem no mercado de trabalho. Mesmo assim, o ritmo de crescimento dos contribuintes da Previdência Social será influenciado, já nesta década, pela queda de fecundidade ocorrida no passado.

Observe-se, no entanto, que as condições demográficas influenciam apenas o estoque de potenciais contribuintes da Previdência Social em cada período. No caso do exemplo teórico, haveria a garantia da existência de, no mínimo, 20 indivíduos em condições de serem contratados pela empresa a cada ano. A passagem de contribuinte potencial para contribuinte efetivo da Previdência Social depende do mercado de emprego e, num segundo nível, da formalização de relação empregatícia.⁵

A geração de novos empregos depende profundamente do comportamento global da economia. A nível mundial, as taxas

5

Emprego e relação empregatícia têm aqui sentido genérico; denotando o exercício de alguma atividade que gere um vínculo contributivo com a Previdência Social.

de crescimento econômico observadas foram extraordinariamente altas no período posterior à II Guerra Mundial. Embora seja difícil especular sobre o comportamento futuro, em especial no caso brasileiro, não seria prudente esperar taxas de crescimento econômico superiores às do passado. Assim, condições demográficas desfavoráveis e taxas de crescimento econômico relativamente menores poderão compor-se, reduzindo o ritmo de crescimento do número de contribuintes da Previdência Social neste final de século.

Em sentido inverso atuaria uma maior formalização das relações de trabalho, à medida que o segmento moderno da economia ganhasse maior peso relativo. Há, no entanto, que se considerar a existência e/ou perspectiva de encargos sociais elevados, que podem desincentivar esta formalização das relações de trabalho.

Retornando ao caso do exemplo, a viabilidade de caixa de pensão dependeria não só da existência de 20 indivíduos aptos a trabalhar mas, acima de tudo, da capacidade de a empresa contratá-los!.

As condições de decremento da massa de contribuintes estão ligadas a fatores demográficos (p. ex.: expectativa de vida em cada idade) e ambientais (p. ex.: incidência nosológica) e ao conjunto de dispositivos que regem a passagem do estado ativo para o inativo. É conveniente lembrar que estes mesmos fatores influem, de forma inversa, na evolução do estoque de inativos. No caso simples do exemplo, após a estabilização do sistema os contribuintes recolhiam, durante cinco anos, 40% de seu salário, recebendo portanto 20% durante 10 anos. É claro que, se o prazo de

contribuições, por uma razão qualquer, fosse reduzido para quatro anos, seria impossível manter os mesmos 20% de "bônus salarial" durante 10 anos, a menos que se elevasse a alíquota. Raciocínio similar pode ser feito se os funcionários passassem a receber o bônus durante 11 anos, mantidas todas as demais condições do exemplo.

Passando ao caso prático, é fato conhecido que a expectativa de vida vem crescendo no Brasil, conforme demonstra a Tabela 7.

Tabela 7

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

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1981.

* Ambos os sexos.

Note-se que, para efeitos de um sistema de Previdência Social, a expectativa de vida ao nascer é pouco relevante. A Tabela 8 demonstra a expectativa de vida em cada idade, para o ano de 1970.

Tabela 8
Esperança de Vida, por Sexo e Idade - 1970

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

Fonte: IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, 1981.

Assim, um indivíduo do sexo masculino que, em 1970, tivesse 50 anos de idade viveria em média mais 20,67 anos. Supondo, ainda, que ele tenha começado a trabalhar aos 14 anos de idade, poderia estar aposentado por tempo de serviço aos 50 anos, recebendo, portanto, o benefício integral pelos próximos 20,67 anos.⁶

⁶ Na verdade, a aposentadoria proporcional poderia ser obtida aos 30 anos de serviço, ou seja, aos 45 anos; certas categorias profissionais aposentam-se ainda com menor tempo de serviço.

Vale ainda ressaltar que, no caso da legislação brasileira, são requeridos 35 anos de serviço em alguma atividade hoje abrangida pela Previdência Social Urbana para a concessão da aposentadoria integral; sendo apenas necessárias 60 contribuições mensais como carência. Com base nestes dados, é perfeitamente razoável esperar a existência de alguém que, tendo contribuído apenas cinco anos, usufruiria do benefício por um período quatro vezes maior!

Uma análise superficial da evolução histórica do sistema previdenciário brasileiro demonstra que, ao passo que a expectativa de vida cresce, vários dispositivos legais têm induzido à saída prematura de contribuintes para o contingente de inativos. Como já afirmado anteriormente, esta composição de fatores provoca um decréscimo no estoque de contribuintes e, simultaneamente, um incremento no estoque de inativos.

1.4.2 — Duração média dos benefícios

Embora não se tenha dados sobre a duração média dos benefícios mais importantes (aposentadorias por tempo de serviço, idade, invalidez, pensão, etc.), não há, em princípio, razões para supor um decréscimo. O crescimento da expectativa de vida e a progressiva liberalização das condições de passagem para a inatividade tendem a elevar o tempo de permanência no estoque de inativos que — é sempre bom lembrar — são financiados pelos atuais ativos. No caso do exemplo, se o "bônus salarial" fosse recebido por 11 anos, ao invés de 10, haveria, mantidas as demais hipóteses, um acréscimo de custos do sistema, passando a alíquota final a 44%.

1.4.3 — Valores de Salários e de Benefícios

Propositalmente, os valores de salários e de benefícios foram mantidos constantes no exemplo teórico formulado. A regra de conversão do salário de contribuição para valor de benefício foi também, deliberadamente, fixada de forma bastante simples. Finalmente, por não se ter incluído no exemplo o componente inflacionário, não houve qualquer consideração quanto aos mecanismos de reajustamento de salários e benefícios.

No caso real, a introdução destes fatores não só altera as condições de equilíbrio de um sistema de previdência operando em regime de repartição simples, como também abre uma nova e importante face da questão, qual seja, a transferência de renda intrageracional.

Voltemos, no entanto, por alguns instantes, às transferências intergeracionais. Os salários dos ativos poderão variar devido a várias razões: aumentos por mérito, ganhos de produtividade e/ou reajustamentos devido ao processo inflacionário.

Se os aumentos por mérito processam-se de uma forma razoavelmente sistemática, a distribuição de salários tende a manter-se constante durante os anos. No exemplo, poderíamos supor que o salário dos que ainda não recebem o bônus fosse uma função do tempo de casa; após a entrada em regime da caixa, o perfil salarial dos contribuintes seria idêntico a cada ano considerado, não tendo maior influência sobre a análise.

Já os ganhos de produtividade, entendidos como ganhos de salário real, podem não só colaborar para o equilíbrio do sistema, como também justificar, até certo ponto, um esquema de transferência de renda intergeracional. Os efeitos sobre o equilíbrio econômico-financeiro são produzidos pelo aumento da base de recursos reais da qual se custeia o sistema, ou seja, um acréscimo real da folha de salários de contribuição.

Os ganhos de produtividade poderiam também justificar, parcialmente, transferências intergeracionais de recursos, dentro do pressuposto de que gerações mais novas e "mais ricas" de trabalhadores deveriam partilhar estes ganhos com as gerações mais antigas e "mais pobres". O argumento ficaria reforçado se supusermos que alguma parcela dos ganhos de produtividade auferidos pelos trabalhadores do presente poderia ser atribuída ao esforço das gerações passadas, hoje na inatividade.

Em um sistema de previdência operando sob o regime de repartição simples é bastante claro que, após sua estabilização⁷ e a menos de ganhos de produtividade auferidos pelos contribuintes, os reajustamentos do valor dos benefícios não poderão ser superiores aos dos salários. Não se trata de um problema de cálculo atuarial, mas de uma simples questão de aritmética.

Qualquer decisão de reajustar benefícios acima de salários traduz, na verdade, uma opção implícita de elevar o nível de transferências intergeracionais de recursos. Se os ganhos de pro-

⁷ Estabilização é conceituada como a constância da relação inativos/ativos ao longo do tempo.

atividade dos trabalhadores ativos e o crescimento de empregos gerarão um diferencial da base de incidência capaz de produzir a receita necessária para a cobertura do acréscimo de despesa, o sistema manter-se-á em equilíbrio. Caso contrário, torna-se necessária a geração de uma fonte específica de recursos para custeio deste novo subsídio concedido aos inativos, que, no caso de contribuições incidentes sobre a folha de salários, reverte em aumento de alíquotas.

1.4.4 — Carências

A magnitude dos prazos de carência é talvez um dos mais importantes fatores determinantes do nível de transferências intergeracionais. Basta observar que, no exemplo, aqueles funcionários com mais de cinco anos de casa na data de início da caixa de complementação salarial usufruem de benefício para o qual nada contribuíram. À medida que o prazo de carência cresce, até atingir cinco anos de contribuição, o nível de transferências intergeracionais decresce, atingindo valor nulo após a "amortização" de todo o subsídio concedido às gerações anteriores.

Como já ressaltado anteriormente, o sistema de previdência social brasileiro caracteriza-se por baixos prazos de carência, em termos de período de contribuições necessário para que o segurado faça jus a um benefício. Trata-se, mais uma vez, de uma opção implícita em favor de um sistema redistributivo assistencial, onde as gerações passadas de segurados tendem a receber subsídios das gerações atuais e futuras de contribuintes.

1.5 — Transferências Intrageracionais

As discussões sobre transferência de renda pecam frequentemente por falta de um referencial. No caso presente, adotaremos como base para comparações um sistema de pecúlio, onde o valor presente dos benefícios a serem recebidos por cada segurado iguala exatamente o das contribuições pagas por este. Neste sistema, onde, em termos vulgares, cada um "leva exatamente o que pagou", não há qualquer tipo de transferência inter ou intrageracional.

Recorrendo mais uma vez a um exemplo teórico, suponhamos que dois segurados do sexo masculino e sem dependentes contribuam, a partir dos 15 anos de idade e durante 35 anos, para uma determinada caixa de pecúlio. As contribuições são realizadas no fim de cada ano e correspondem à incidência de uma alíquota fixa sobre o total de salários auferidos em cada período.

Findos os 35 anos de contribuições, cada segurado fará jus a uma aposentadoria, calculada como 95% da média dos três últimos salários anuais de contribuição e paga ao final de cada ano. Por hipótese, não há inflação e a taxa de aplicação de recursos de mercado é fixada em 4% ao ano. A expectativa de vida e de ambos os segurados aos 50 anos é igual à expectativa de vida média dos brasileiros do sexo masculino da mesma idade em 1970.

A Tabela 9 fornece os salários mensais de contribuição para cada segurado, em termos de unidades de salário mínimo (mantido constante, por hipótese).

Tabela 9

Ano	Salário de Contribuição Mensal (em unidades de salário mínimo)	
	Segurado A	Segurado B
1 - 10	1	1
11 - 20	2	1
21 - 25	3	1
26 - 30	4	1
30 - 35	5	1

Dada a regra de funcionamento da caixa, ambos se aposentariam aos 50 anos, recebendo, anualmente:

- segurado A - $12 \times 0,95 \times 5 = 57,0$ salários mínimos; e
- segurado B - $12 \times 0,95 \times 1 = 11,4$ salários mínimos.

Consultando-se a Tabela 8, constata-se que a esperança de vida seria de 20 anos após a aposentadoria.

A Tabela 10 apresenta o valor dos salários de contribuição capitalizados durante 35 anos à taxa de 4% e das aposentadorias descontadas à mesma taxa no período de 20 anos, fornecendo também a alíquota de cada segurado.

Tabela 10

	Segurado A	Segurado B
Σ Valor presente* dos Salários de Contribuição (SM)	1.832,37	883,68
Σ Valor presente* das Aposentadorias (SM)	774,63	154,92
Alíquota (%)	42,27	17,53

* Na data da aposentadoria.

Assim, para que não houvesse transferências de recursos entre os dois segurados do exemplo, dada a forma de cálculo do benefício, as alíquotas deveriam ser diferenciadas.

Caso ambos os segurados fossem forçados a pagar uma alíquota média (da ordem de 34,22%), o beneficiário A seria fortemente subsidiado pelo beneficiário B. Observe-se que, nesta situação teórica, estabelecer-se-ia um mecanismo de transferência extremamente perverso, pois um trabalhador de salário mais baixo estaria subsidiando um outro de salário mais elevado. Tal distorção seria, no entanto, gradativamente reduzida à medida que se ampliase o número de salários de contribuição utilizados para cálculo do benefício.

A Tabela 11 mostra o que ocorreria se o cálculo do benefício fosse feito utilizando-se a média de todas as contribuições.

Tabela 11

	Segurado A	Segurado B
Valor do Benefício (SM)	29,29	11,40
Σ Valor Presente* dos Salários de Contribuição (SM)	1.832,37	883,68
Σ Valor Presente* das Aposentadorias (SM)	398,15	154,92
Alíquota (%)	21,72	17,53

* Na data da aposentadoria.

Note-se que, mesmo assim, caso fosse estabelecida uma alíquota média (de 20,36%), o segurado B ainda estaria subsidiando o segurado A.

Em suma, o exemplo mostra que um sistema de previdência com benefício fixado e alíquotas não-seletivas por contribuinte po-

de ensejar inúmeras formas de subsídios entre indivíduos de uma mesma geração, não necessariamente na direção correta.

Na prática, alguns fatores adicionais contribuem para que o aspecto das transferências intrageracionais mereça maior análise. Em primeiro lugar, a expectativa de vida de trabalhadores está diretamente relacionada ao nível de renda. Assim, trabalhadores de baixa renda teriam, ceteris paribus, um menor valor esperado de benefícios a lhe serem pagos. A existência de dependentes não só prolonga a duração do benefício e, conseqüentemente, as condições de equilíbrio do sistema, como também traz conseqüências sob o prisma distributivo, fruto da diversificação da expectativa de vida segundo a renda familiar.

A complexidade do conjunto de leis e regulamentos que regem o custeio e a concessão de benefícios da previdência social brasileira torna bastante difícil a identificação dos mecanismos de transferência intrageracionais. Por exemplo, é de certa forma razoável esperar que um trabalhador pertencente a um grupo familiar de baixa renda ingresse mais cedo no mercado de trabalho. Ocorre, no entanto, que as opções de emprego disponíveis muitas vezes situam-se no setor informal, onde, por definição, as relações de trabalho não são formalizadas. Seria também pouco provável que um trabalhador de baixa renda possuísse grau de organização suficiente para manter em ordem toda a documentação relativa à sua vida funcional progressiva. No caso de aposentadoria por tempo de serviço seriam necessários dados sobre no mínimo 30 anos!

⁸ Para aposentadoria proporcional.

Finalmente, a maior parte das contribuições previdenciárias é paga pelo empregador. Parece haver consenso entre os economistas de que este tipo de encargo é, em geral repassado aos consumidores, como um adicional ao preço do produto. Se este for o caso, o aspecto de transferências inter e intrageracionais complica-se mais ainda. Torna-se necessário conhecer o padrão de consumo de cada contribuinte e a exata parcela de contribuições previdenciárias "embutida" em cada bem ou serviço.

Pelo que foi analisado até aqui, pode-se concluir, ao menos, que os objetivos de um sistema de previdência social como o brasileiro não estão suficientemente claros. Ao mesmo tempo em que se apregoa e cultiva o mito do seguro, o sistema efetua transferências de renda inter e intrageracionais de magnitudes não definidas. Como afirmado no início deste trabalho, existe uma mescla entre os conceitos de reposição de ganhos e de redistribuição de renda que se reflete em praticamente todas as faces do sistema previdenciário.

Operando sob o regime de repartição simples, a viabilidade futura do seguro fica ao sabor da evolução das variáveis econômicas e demográficas. Não havendo acumulação de "reservas", a garantia de que os benefícios serão pagos aos atuais contribuintes é única e exclusivamente a "certeza" de que as futuras gerações de trabalhadores desejarão e poderão "pagar a conta".

O nível final das alíquotas e sua evolução no tempo são desconhecidos ou, pelo menos, não divulgados. Ao que tudo indica, o sistema encontra-se ainda na fase de alíquotas crescentes, ainda que já se tenha atingido um patamar bastante elevado. Se a e-

conomia terá, no futuro, capacidade de geração de recursos para sus tentar uma folha de pagamento de inativos cada vez maior é, no mĩni mo, um tema para profunda reflexão.

Dada a complexidade dos mecanismos de custeio e de con cessão de benefícios, não é fácil averiguar se o sistema de previ- dência é eficaz como instrumento de redistribuição de renda. Em al- guns casos, ainda que possam ser exceções, existe a possibilidade de transferências de recursos de grupos de menor renda para os de maior renda, inaceitáveis sob qualquer ponto de vista.

Estas são, a nosso ver, as questões centrais de um sis tema previdenciário como o nosso, que podem ser resumidas no con- flito entre os objetivos de equidade a nível do indivíduo versus uma redistribuição de renda inter e intrageracional.

2 - ASPECTOS OPERACIONAIS

Sem uma definição dos objetivos a atingir é muito difícil discutir questões específicas em qualquer campo. No contexto previdenciário, o problema é exatamente o mesmo, agravado, porém, pela própria complexidade da matéria. Mesmo assim, tentaremos abordar alguns temas que, embora considerados secundários no plano conceitual, afetam o cotidiano do cidadão brasileiro.

2.1 — Quem paga - empregado ou empregador?

Conforme já mencionado anteriormente, parece haver um raro consenso, entre os economistas, sobre tributos ou contribuições pagos pela empresa; no final, quem paga a conta, ou pelo menos a maior parte dela, parece ser sempre a pessoa física.

Ocorre, no entanto, uma diferença de percepção, por parte do contribuinte, extremamente importante sob o ponto de vista político. Impostos, taxas ou contribuições pagos diretamente pela pessoa física são claramente percebidos como uma redução de renda. Aqueles pagos pelas pessoas jurídicas são, até certo ponto, "invisíveis" aos contribuintes, mesmo quando repassados integralmente ao preço do produto.

Esta "incidência indireta" dificulta extraordinariamente a apuração da exata carga contributiva de cada segmento dos contribuintes da Previdência Social, fazendo também com que não segurados paguem ao sistema previdenciário contribuições embutidas no preço dos

bens e serviços que adquirem, sem usufruírem de qualquer benefício.⁹

Por esta mesma razão, o argumento de que os trabalhadores rurais não contribuem diretamente para a previdência social, e que, portanto, são subsidiados pelos urbanos, deve ser no mínimo analisado com cautela. Ao adquirirem bens e serviços produzidos no setor urbano da economia, eles estão na realidade pagando à previdência quantias equivalentes à parcela de contribuições do empregador integrante do preço daquilo que foi adquirido.

Apenas para que se tenha uma idéia da magnitude das "incidências diretas e indiretas" no custeio do sistema previdenciário, a Tabela 12 apresenta as contribuições pagas pelo empregado e pelo empregador, para salários até três vezes o maior salário mínimo regional, no caso de um trabalhador urbano na indústria (Grupo I de atividades, segundo a classificação do IAPAS).

Tabela 12
Contribuições ao FPAS

(% de salário até três salários mínimos regionais)

Empregado	8,5	
Empregador	10,0	
Salário-Família	4,0	
Salário-Maternidade	0,3	
13º Salário	1,5	
Previdência Rural	2,4	18,2
TOTAL :		26,7

⁹ Benefício tem a conotação de prestações em dinheiro. Na realidade, não segura dos poderão utilizar indiretamente os serviços da previdência social, como, por exemplo, a atenção médica em casos de urgência.

Como se pode observar, a quantia "paga" pelo empregador¹⁰ é mais de duas vezes aquela paga pelo empregado.

Para o empregador, a contribuição patronal nada mais é do que um salário indireto pago ao trabalhador e, portanto, integrante do custo de produção. Assim, afora as implicações distributivas, o que realmente importa é o total de contribuições pagas pelo empregado e pelo empregador.

Por outro lado, há que se reconhecer que o mito de contribuições pagas pelo empregador pode ser útil ao governo no plano político. Até que ponto esta "conveniência" política é vantajosa, em confronto com a má percepção do contribuinte que enseja, é realmente uma questão difícil de ser respondida!

No caso brasileiro, onde o sistema previdenciário desenvolve programas de seguro social, e de assistência médica e social custeados por um único fundo - Fundo de Previdência e Assistência Social - sem custeio específico para cada um deles, torna-se bastante complicado apurar exatamente qual o nível de contribuições que suporta o atual conjunto de benefícios. Ainda que não seja uma solução para eventuais problemas, a simples separação das fontes de financiamento auxiliaria bastante a clara compreensão dos mesmos pela sociedade.

¹⁰ Sem contar as contribuições do empregador para custeio do seguro de acidentes do trabalho, variável segundo o risco de cada atividade (0,4% para risco leve, 1,2% para risco médio e 2,5% para risco grave)

2.2 — Base de incidência - folha de salários, valor adicionado ou faturamento?

Dentro do pressuposto de que em sistema de Previdência Social deve ater-se única e exclusivamente aos princípios de equidade individual, é de certa forma razoável a adoção da folha de salários como base de incidência para contribuições. Afinal, o "seguro" visaria repor o salário quando da perda da capacidade laborativa.

Dentro do princípio oposto de que um sistema de previdência social deva ser de cunho redistributivo-assistencial, é no mínimo absurdo utilizar esta base de incidência, pois redistribuir salários ao invés de renda não faz sentido.

A contribuição média imposta sobre salários, além de poder ensejar transferências perversas de renda inter e intrageracionais, torna-se um imposto altamente regressivo, principalmente quando existe um teto de contribuições.

Por exemplo, até três vezes o maior salário mínimo, o "imposto previdenciário" sobre o empregado seria de 8,5% sobre o seu salário. Para um segundo trabalhador, ganhando o equivalente a 50 vezes o maior salário mínimo, com "alíquota nominal" de 10%, a alí

quota sobre o total corresponderia a 4%. Na prática, este último estaria gozando de uma isenção do "imposto previdenciário" para todo o montante de salários que excedesse o valor-teto de 20 vezes o maior salário mínimo.

Finalmente, a contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários pode apresentar efeitos nocivos quanto à absorção de mão-de-obra no processo produtivo. Ainda que não haja quantificação precisa destes efeitos,¹¹ é mais ou menos claro que um acréscimo do custo do fator trabalho não pode contribuir para uma maior geração de empregos.

Certamente, há algumas vantagens políticas quanto à manutenção do sistema atual. Iludido pelo mito do seguro, o contribuinte aceita melhor a carga tributária que lhe é imposta. Afinal de contas, mesmo os contribuintes mais conscientizados são induzidos a ver o pagamento das contribuições como decorrente da compra de uma "apólice de seguro", ou seja, um investimento. Não é de se estranhar a perplexidade do mesmo contribuinte quando recebe seu primeiro carnê de benefício: sente-se lesado, pois não há a esperança da reposição de ganhos. Em suma, o custo de uma maior solidariedade ao seguro social pode ser uma falsa percepção do mesmo enquanto

¹¹ Para uma discussão mais aprofundada do assunto, ver Bacha et alii (1972) e Moura da Silva e Luque (1982).

contribuinte e, eventualmente, uma decepção quando beneficiário.

Por outro lado, se o sistema efetua ou deve efetuar transferências de renda, talvez a alternativa mais atraente de mudança da base de incidência passe através do imposto de renda da pessoa física. A utilização do valor adicionado como base de incidência, ou ainda do faturamento, traz, entre outros inconvenientes, uma "opacidade" para o contribuinte, ou seja, deixa de pagar direta e explicitamente e passa a fazê-lo através de mecanismos indiretos e pouco explícitos até para os planejadores econômicos.

É evidente que, neste caso, a própria estrutura do imposto de renda deveria ser integralmente reformulada, não só para atender à demanda adicional de recursos, mas também quanto à natureza dos rendimentos a serem tributados e à progressividade das alíquotas.

2.3 — Recursos gerais do Estado ou receita vinculada?

Um dos pontos mais fortemente defendidos pelos administradores dos sistemas previdenciários é a necessidade de uma receita vinculada, do tipo gerado por contribuições compulsórias sobre a folha de salários. A retórica do "seguro" é largamente empregada, de sorte que, mesmo no Texto Constitucional, o tratamento dado às contribuições é diferenciado relativamente àquele dispensado aos tributos em geral.

A garantia de uma fonte de receita seria benéfica e mesmo indispensável caso o sistema fosse realmente um seguro (no mínimo, ques

tionável, em se tratando de um sistema de transferências). Os recursos vinculados fazem com que, até certo ponto, o sistema previdenciário transforme-se em um poderoso Estado dentro do próprio Estado. Quando tudo vai bem, utiliza seus recursos para expandir programas; nas épocas desfavoráveis, socorre-se dos recursos gerais para sobrevivência.

Acima de tudo, a função redistributiva efetuada por um sistema previdenciário com receita vinculada não sofre os efeitos da competição por recursos face a outros programas sociais de governo e, por esta mesma razão, é pouco questionada.

Em suma, aquilo que de um sistema de previdência é realmente seguro pode e deve ser financiado através de recursos vinculados que assegurem o pleno cumprimento do contrato pactuado. Já a função de distribuição de renda deve teoricamente ser custeada pelos recursos gerais do Estado dentro dos pressupostos de que o sistema tributário seja justo e de que a alocação de recursos orçamentários às diversas funções de governo competitivas seja racional.

De outra forma, tendem a cristalizar-se mecanismos de transferência pouco explícitos, fora de controle da sociedade como um todo e, por vezes, do próprio governo.

2.4 — Déficit!

Boa parte dos sistemas previdenciários do mundo vem sendo assolada por um flagelo: o déficit. Após a sua divulgação pública, o estado de espírito geral dos contribuintes ten-

de a ser o da perplexidade absoluta. Descobre-se, afinal de contas, que o seguro social pode não ser tão confiável quanto se apregoa; que ao "direito adquirido" de receber benefícios pode corresponder um dever de pagar contribuições cada vez maiores.

No caso de déficit, procura-se identificar o vilão. O desvio de recursos para outros fins, as fraudes no seguro social (e na assistência médica), a insuficiência de contribuições da União e outras tantas questões são suscitadas e discutidas na procura incessante do culpado pela insolvência.

2.4.1 — Dívida da União - uma falsa questão?

É evidente que, em todos os sistemas de previdência social inspirados no modelo de contribuições tripartite de Bismark (do empregado, empregador e União), o Estado tem responsabilidade no custeio. Imputar-se o eventual déficit à União, sob o argumento de que esta é sempre responsável pela cobertura de insuficiências financeiras, é outra coisa.

Em um regime de repartição simples, toda a receita de um exercício é consumida, em princípio, dentro do próprio exercício.¹² Assim, se a União houvesse aportado, no passado, recursos adicionais ao sistema previdenciário, teria provavelmente ocorrido uma expansão de programas e não a capitalização em "fundo de reservas". Alguns exemplos ocorridos na previdência social brasileira no período 1970/78

¹²

Eventualmente, pode ser constituída uma "reserva de contingência" a partir de resultados superavitários em um ou mais exercícios. Esta reserva tem usualmente apenas a finalidade de amortecer eventuais flutuações sazonais da caixa.

dão algum suporte a esta hipótese: Programa de Pronto Atendimento na assistência médica, criação da renda mensal vitalícia no seguro social e expansão das atividades da Legião Brasileira de Assistência através do Programa de Complementação Alimentar.¹³

Não se questiona o mérito destas expansões qualitativas e quantitativas dos serviços oferecidos. Apenas procura-se demonstrar que, nas atuais condições sócio-econômicas do país e do seu sistema previdenciário, qualquer superavit tende a ser consumido quase que de forma instantânea, podendo, inclusive, gerar demandas futuras de recursos.

Se a "dívida" passada da União é pouco relevante como fato gerador de déficit em um determinado exercício, outra é a situação no caso de retrações súbitas do montante destinado pelo Estado ao sistema previdenciário. Neste caso, rompem-se as regras do jogo sem prévio conhecimento de um dos participantes.

Como demonstra a Tabela 13, no período 1971/79 houve substancial redução na participação relativa da União no custeio. O exame dos balanços destes exercícios não revela, no entanto, déficits significativos. Já em 1981, houve, em relação aos períodos anteriores, uma substancial suplementação destes recursos, coincidente com um monumental déficit orçamentário de Cr\$ 118.908,8 milhões no exercício. Observe-se que, para sua eliminação, a União deveria par-

¹³ Eventualmente, resultados superavitários do sistema previdenciário foram utilizados para outros fins que não a expansão de programas: aquisição de ações, títulos do tesouro e mesmo aplicação direta em programas de governo (exemplo: construção de Brasília). Análises efetuadas demonstram que, mesmo que capitalizados integralmente, estes superavits seriam de valor pouco significativo face aos resultados deficitários de 1981.

Tabela 13

Evolução das Receitas dos FPAS por Categoria

CATEGORIA	UNIDADE	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS	Cr\$ mil-	10.166	15.300	22.266	32.733	49.148	78.793	124.594	188.038	309.315	562.667	1.199.131
	milhões	83,44	85,42	87,05	88,81	88,21	88,04	89,68	87,97	92,10	91,62	87,61
OUTRAS RECEITAS	Cr\$ mil-	680	857	1.142	1.561	3.090	5.142	4.487	12.967	9.948	20.177	39.116
	milhões	5,58	4,78	4,47	4,24	5,55	5,75	3,23	6,07	2,96	3,17	7,86
TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	Cr\$ mil-	1.338	1.755	2.169	2.562	3.479	5.560	9.856	12.743	16.598	33.139	130.428
	milhões	10,98	9,80	8,48	6,95	6,24	6,21	7,09	5,96	4,94	5,21	9,53
TOTAL	Cr\$ mil-	12.184	17.912	25.577	36.856	55.717	89.495	138.937	213.748	335.861	636.003	1.368.675
	milhões	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS e Balanços do FPAS.

*Excluindo os Encargos Previdenciários da União, que passaram a ter trânsito orçamentário a partir de 1980, a participação das transferências da União neste ano passa a ser de 3,45% no total da receita. Já em 1981, esta exclusão faz com que as Transferências da União participem do total da Receita do FPAS em 8,43%.

participar com Cr\$ 249.336,8 milhões, ou seja, 16,76 % da receita total.

A situação de 1981 não é, portanto, decorrente de uma quebra do padrão de contribuições da União. Poder-se-ia, no máximo, e de forma algo tautológica, afirmar que o déficit foi causado por demandas de recursos adicionais da União não satisfeitas.

Esta última argumentação é intrinsecamente falaciosa, no sentido de que oculta a verdadeira origem do problema. Como já comentado anteriormente, quem paga é o contribuinte, quer através de contribuições, quer através de tributos federais. Se o sistema tributário fosse mais justo sob o prisma social, e o sistema previden-

ciário realmente redistributivo, talvez valesse a pena financiar o déficit através de maior aporte de recursos da União, via remanejamento dos recursos disponíveis e/ou acréscimo das imposições.

De qualquer maneira, esta é uma discussão sobre a forma de cobrir um déficit e não sobre os seus fatos geradores.

2.4.2 — Assistência médica: ineficiência constante?

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

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

Semelhantemente ao problema dos recursos da União, a assistência médica causaria déficit se, repentinamente, expandisse seus gastos face à receita de contribuições.

A Tabela 14 demonstra claramente que, pelo menos nos últimos anos, isto não ocorreu.

Tabela 14

Evolução das Despesas das Entidades do SINPAS
Expressas como Percentagem da Receita de Contribuições - 1971/81

EXERCÍCIO	INPS		INAMPS		IAPAS		LEA		FUNABEM		RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES (Cr\$ milhões)
	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	Cr\$ Milhões	%	
1971	7 684	75,59	3 265	32,12	631	6,21	78	0,77	42	0,41	10 166
1972	11 437	74,75	4 436	28,99	808	5,28	97	0,65	44	0,29	15 300
1973	15 735	70,67	6 230	27,98	1 077	4,84	118	0,53	55	0,25	22 266
1974	22 990	70,23	8 943	27,32	1 583	4,84	147	0,45	68	0,21	32 733
1975	34 290	69,77	15 377	31,29	2 659	5,41	225	0,46	99	0,20	49 148
1976	56 625	71,87	28 657	36,37	4 959	6,29	303	0,38	179	0,23	78 793
1977	89 459	71,80	42 115	33,80	5 045	4,05	866	0,70	324	0,26	124 594
1978	140 149	74,55	65 422	33,73	6 894	3,67	1 683	0,90	614	0,33	188 038
1979	229 088	74,06	91 791	29,68	7 305	2,36	3 639	1,18	991	0,32	309 315
1980	464 415	79,70	186 773	32,05	20 236	5,47	8 738	1,50	2 652	0,46	582 687
1981	1 015 381	84,48	362 112	30,20	84 344	7,03	19 280	1,61	6 467	0,54	1 199 131
Média 1971/81	-	74,55	-	31,23	-	4,85	-	0,83	-	0,32	-
Média 1979/81	-	79,48	-	30,64	-	4,28	-	1,43	-	0,44	-

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

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS para os dados até 1977, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LEA e da FUNABEM.

Uma outra linha de argumentação freqüentemente levantada - e igualmente falaciosa - é de que, sendo a assistência médica prestada conforme a disponibilidade dos recursos existentes, pode-se atribuir qualquer déficit a um excesso de dispêndio do INAMPS. Para o equilíbrio do sistema, tal raciocínio levaria à necessidade de

um corte de Cr\$ 118.908,8 bilhões na despesa daquela instituição em 1981 (Cr\$ 362.112 bilhões), ou seja, uma redução de aproximadamente 32%.

Para 1982, o equilíbrio do sistema, a menos das medidas de aumento da receita tomadas pelo governo, exigiria cortes da ordem de 57% da despesa prevista!

Falar sobre uma racionalização nos dispêndios com assistência médica com efeitos desta magnitude é certamente infinitas vezes mais fácil do que fazê-la. Racionalização, neste contexto, é sinônimo de racionamento - desagradável na maioria das vezes e socialmente inaceitável no caso de assistência médica.

2.4.3 — Transferência do INAMPS para o Ministério da Saúde - solução ou transferência do problema?

Toda a vez que o déficit da Previdência vem a público, surge sempre aqueles que propõem a transferência da assistência médica previdenciária para o Ministério da Saúde como a solução miraculosa para o problema. A menos de eventuais ganhos de eficiência, através de maior integração entre medicina preventiva e curativa, trata-se simplesmente de uma transferência do problema a nível da burocracia oficial, sem maiores repercussões práticas. Na verdade, pode-se, inclusive, especular quanto à possibilidade de existência de um "custo de transição", refletindo as dificuldades administrativas que teria o Ministério da Saúde em gerir um órgão cujo orçamento é muitas vezes superior ao seu próprio.

É por demais evidente que, se as disponibilidades de recursos para a assistência médica forem decrescentes, decrescentes seriam também os montantes a serem transferidos do MPAS ao MS para custeio de um INAMPS reposicionado administrativamente. Em caso de insuficiência, o contribuinte seria igualmente chamado a pagar a conta, quer através de um acréscimo de contribuições, quer através de mais tributos.

Assim, a nosso ver, trata-se de questão pouco relevante, pois mesmo a integração de serviços - único ganho em potencial da transferência - pode ser obtida por outros mecanismos tais como convênios, gestão conjunta de facilidades, etc.

2.4.4 — Sonegação de contribuições: causa ou efeito?

No caso das contribuições previdenciárias, é voz corrente a alta margem de sonegação. Alguns cálculos rudimentares efetuados indicam uma margem de evasão da ordem de 20% para o universo de contribuintes do PIS/PASEP.¹⁴

Tais exercícios são sujeitos a toda sorte de críticas. Em todo caso, servem como indicadores de que a sonegação de con-

¹⁴ Através do cotejo entre a arrecadação do empregado-empregador calculada sobre a folha de salários da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS, 1979, 1980) e a mesma contribuição, conforme apurada pelos sistemas da Previdência Social (ver OLIVEIRA (1982)).

$$\text{Margem de evasão} = \frac{\text{Arrecadação Potencial} - \text{Arrecadação Apurada}}{\text{Arrecadação Potencial}}$$

tribuições previdenciárias dentro do mercado de trabalho com relações formalizadas pode ser alta. Considerando-se que, no segmento informal, a sonegação tende a ser total, não é difícil aceitar uma evasão desta magnitude.

Em primeiro lugar, os sistemas de controle da Previdência Social eram (são) bastante falhos. Porém, esta falta de controle eficiente é apenas uma face da moeda.

Poder-se-ia supor que o nível de custos da previdência social é o responsável pela sonegação. O raciocínio seria simples. O empresário confronta-se com uma vasta lista de tributos e encargos sociais: ICM, IPI, PIS, previdência, FGTS, FINSOCIAL, etc. Deixando de pagar qualquer destes, sua situação estará irregular de qualquer maneira, acarretando restrições de toda ordem. Se, porventura, o empresário não puder ou não desejar manter-se absolutamente em dia perante o "fisco", talvez uma das opções razoáveis seja deixar de pagar a previdência. Dependendo do ramo de atividade, a contribuição previdenciária pode representar um dos maiores custos. Assim, dentro de uma lista de prioridades para pagamento, a previdência social pode ocupar (e, ao que parece, muitas vezes ocupa) um dos últimos lugares.

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

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

Existem alguns indicadores muito frágeis de que teria ocorrido um acréscimo de evasão de receita no período 1979/80. Se o processo de deterioração prosseguiu em 1981, certamente estaria identificada uma das causas do aparecimento do déficit.

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

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

Assim, idealmente, dever-se-ia cobrar aquilo que é devido à previdência social antes de uma majoração de custos.

Na prática, esta proposta esbarra em duas dificuldades básicas. Em primeiro lugar, existe a inércia do estamento burocrático responsável pela arrecadação e fiscalização das contribuições, fazendo com que a introdução de novos processos de controle seja penosa e lenta. Em segundo lugar, a cobrança implacável das contribuições, se feita de forma abrupta, poderia matar a "galinha dos ovos de ouro". Esta hipótese seria tanto mais verdadeira se supusermos que a sonegação é um dos instrumentos de que o empresário se utiliza para assegurar a sobrevivência da empresa, em especial, da pequena e média. Por mais absurdo que pareça, se este for o caso, a emenda seria pior do que o soneto: falido o contribuinte, além de ter baixa probabilidade de receber o que lhe é devido, a previdência poderia ainda ver sua folha de benefícios majorada por uma legião de novos "encostados do INPS".

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

Na prática, a inércia da máquina administrativa alonga o período de tempo em que estes ganhos de eficiência do processo de arrecadação podem ser esperados. No caso da previdência, o déficit

correu mais rápido do que a burocracia, fazendo com que o governo recorresse ao remédio amargo de aumento de alíquotas, que, como vimos, pode apresentar alguns efeitos colaterais indesejados.

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

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

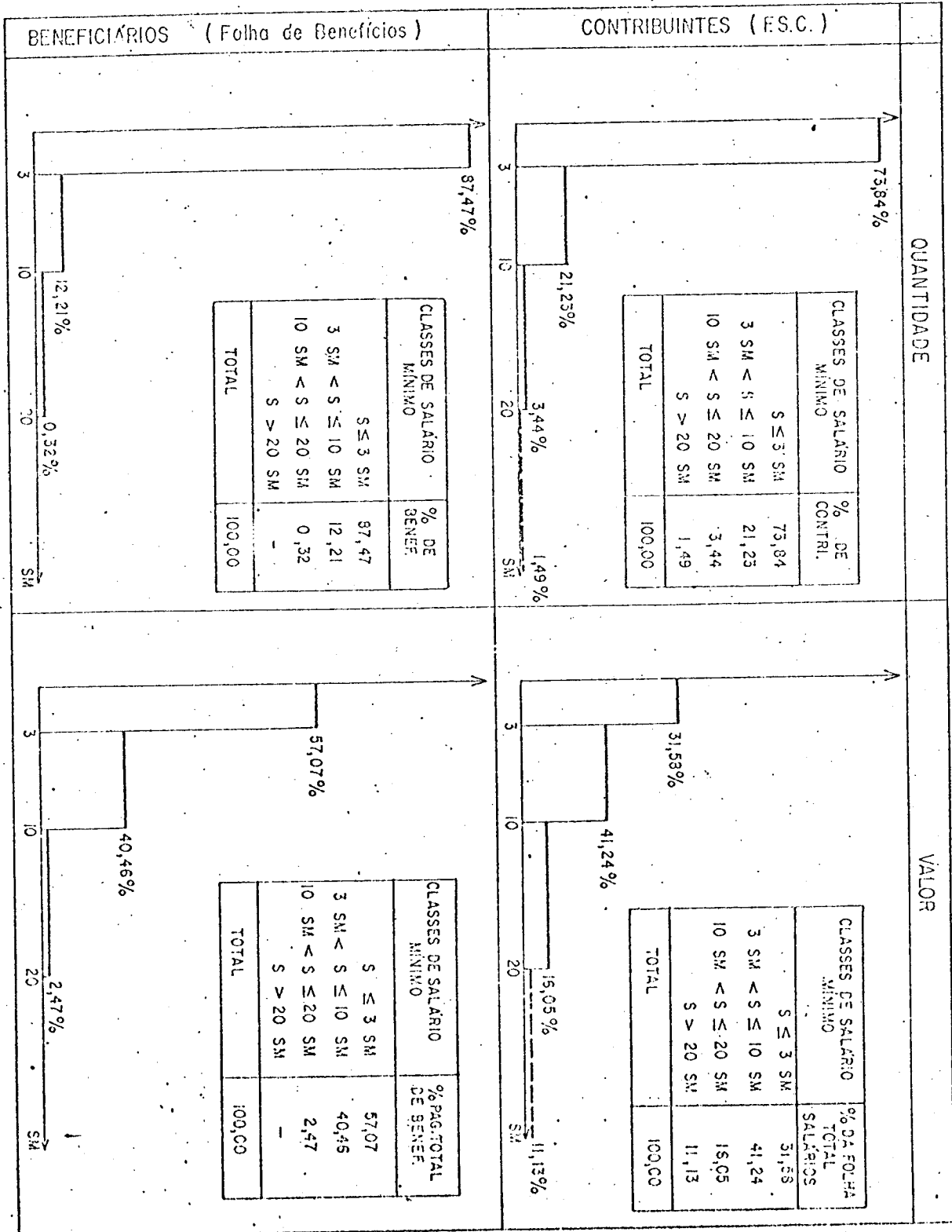
2.4.5 — Reajustamento de benefícios e a Nova Política Salarial-ganhos de produtividade aos inativos?

Os critérios de reajustamentos seletivos por faixa de valor contidos na nova política salarial do governo, quando aplicados ao reajustamento de benefícios da Previdência Social, afetam o sistema de duas formas: quanto ao equilíbrio e quanto aos aspectos redistributivos inter e intrageracionais.

A questão do equilíbrio, de longe a mais discutida, é também, como sempre, a mais óbvia. Como demonstra o Gráfico 3, dado que os benefícios concentram-se em faixas de valor mais baixas do

que os salários, torna-se evidente que a taxa média ponderada de reajustamento dos primeiros supera a dos últimos, para qualquer variação semestral positiva do INPC.

Gráfico 3



Observa-se ainda que, quanto maiores forem estas variações semestrais do INPC, maiores teriam de ser os ganhos de produtividade dos ativos para a cobertura do diferencial de taxas de reajustamento inflacionário de benefícios e de salários.

Para melhor visualisarmos a questão, recorreremos, mais uma vez, a um exemplo ilustrativo. Suponhamos que os pagamentos de benefícios representem 65% da receita de contribuições em um determinado instante e que as distribuições de salários e de benefícios produzam taxas ponderadas médias de reajustamento de 96 e 105% das variações semestrais do INPC.¹⁵ Por hipótese, as distribuições não variam, dentro do horizonte de tempo considerado, de forma a influenciar estas taxas.

Para uma variação semestral do INPC de 5% e para que a despesa de benefícios possa manter-se em 65% da receita de contribuições, a folha de salários deve ter um ganho de produtividade equivalente a 0,44% (aditivo ao reajustamento) a cada semestre.¹⁶ Já para uma variação de 40%, os ganhos de produtividade necessários à manutenção da relação despesa de benefícios/receita de contribuições elevam-se para 3,60% ao semestre.

15 Ver MACEDO (1982).

16 Apenas para maior clareza da exposição, os ganhos de produtividade foram considerados semestrais. A lei determina aplicação anual.

Paradoxalmente, quanto maior a inflação, maiores são os ganhos de produtividade a serem necessariamente auferidos pelos ativos para manutenção do mecanismo de reajustamento de benefícios, sem que haja desequilíbrio do sistema.

Se, em uma segunda hipótese, supusermos que os contribuintes têm ganhos de produtividade nulos, as despesas com benefícios crescem em termos proporcionais à receita de contribuições. No caso de variações semestrais do INPC de 5%, esta relação chegaria a 66,7% ao final de seis reajustamentos, elevando-se para 75,8% no caso de variações semestrais do INPC de 40%.

Assim, nas duas condições do exemplo, as disponibilidades para assistência médica, assistência social e demais despesas seriam de, respectivamente, 33,3 e 24,2% sobre uma receita ¹⁷ que, ceteris paribus, cresce menos do que o INPC.

De novo, constata-se que, quanto maior a inflação refletida no INPC, maior o desequilíbrio induzido no sistema previdenciário pelo mecanismo de reajustamento seletivo por faixa de valor da política salarial, aplicado a salários e benefícios. Se não houver ganhos elevados de produtividade, ou se estes forem anulados pelo crescimento da rotatividade do emprego, o sistema torna-se rapidamente insolvente. Mais ainda, como o reajustamento é aplicado sobre o estoque de benefícios, o acréscimo real concedido a cada período ficará como despesa para os períodos subsequentes de vida do

¹⁷ — Supondo-se que a totalidade da receita seja de contribuições.

beneficiário, mesmo que se interrompa a aplicação do reajustamento por faixa.

Em outras palavras, nas condições do exemplo, mesmo que a partir do sexto reajustamento não mais se adotasse o critério, o percentual despesa de benefícios/receita de contribuições só retornaria a 65% por morte gradativa do estoque de beneficiários então existente, ou por reajustamentos inferiores às variações do INPC.

Na prática, as condições pouco diferem do exemplo ilustrativo utilizado. Assim, a decisão de aplicar os critérios da política salarial ao reajustamento de benefícios trouxe em si uma opção implícita em favor de um nível crescente de transferências intergeracionais, não necessariamente compatíveis com os ganhos de produtividade dos ativos. Uma vez tomada esta decisão, os ganhos de valor real dos benefícios ficam no estoque até a extinção do benefício, gerando a necessidade de uma fonte de custeio específica e permanente para o novo subsídio intergeracional assim estabelecido.

Estas considerações são válidas a nível dos agregados folha de salários e folha de pagamento de benefícios. À luz do princípio de equidade individual, a aplicação do critério de reajustamento por faixa de valor faz menos sentido ainda, à medida que reduz discriminatoriamente o valor real dos benefícios acima da faixa de 11,5 salários mínimos (maior salário mínimo do País), elevando os demais.

Mais recentemente, com a não aplicação de 10% do INPC quando do reajustamento do próprio salário mínimo (maior salário mínimo do País), ocorrem situações também de injusta discriminação com benefícios de baixo valor. Por exemplo, uma aposentadoria por velhice de trabalhador rural, cujo valor é sempre de 0,5 salário mínimo (maior salário mínimo do País), recebe reajustamento menor do que a aposentadoria por velhice de um trabalhador urbano de valor 20 vezes maior!

Resumindo, a aplicação dos critérios de reajustamento seletivo da política salarial aos benefícios da previdência social geram, e continuarão gerando, um novo subsídio intergeracional que, se não for financiado por uma fonte de custeio permanente e crescente, converter-se-á fatalmente em déficit. As taxas semestrais de crescimento real dos salários, aditivas às variações semestrais do INPC, deverão ser tanto mais altas quanto maiores forem estas últimas, mantidas todas as demais condições constantes. Em outras palavras, quanto maior a inflação, maior é o ganho de produtividade efetivamente apropriado pela massa ativa contribuinte depois de considerada a rotatividade do emprego necessário para a manutenção do subsídio implícito ao mecanismo de reajustamento.

Finalmente, a redução do valor de alguns benefícios e o tratamento discriminatório dado a certas classes de inativos - que, em tese, possuem menor mobilidade social - constituem um rompimento absoluto com o mínimo de equidade que deve presidir um sistema de seguro social. Ainda que em minoria, para estes indivíduos a regra do jogo foi quebrada sem aviso prévio.

3 - ASPECTOS ESTRUTURAIS

À primeira vista, os efeitos do baixo crescimento econômico experimentado recentemente pela economia brasileira, conjugados à aplicação dos critérios de reajustamento seletivo por faixa de valor aos benefícios e salários, estariam na raiz dos problemas econômico-financeiros da previdência social. Ao que tudo indica, estes fatores conjunturais apenas agravaram e anteciparam o déficit previdenciário, cuja causa aparenta ser nitidamente estrutural.

Esta parte do trabalho procura explorar um pouco mais a fundo os aspectos de crescimento das despesas com benefícios, que, a nosso ver, são a causa fundamental dos desequilíbrios verificados.

3.1 — Crescimento de benefícios

As Tabelas 15 e 16 apresentam comparativos em quantidade e em valor dos benefícios em cadastro em dezembro de cada ano para o triênio 1979/81.

Tabela 15

Número de Benefícios em Cadastro em Dezembro — 1979/81

Dezembro Discriminação	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	Variação Percentual (1980/79)	Variação Percentual (1981/80)
Urbanos	5.054.587	5.384.126	5.782.476	6,52	7,40
Rurais	2.342.095	2.466.605	2.828.893	5,32	14,69
Total	7.396.682	7.850.731	8.611.369	6,14	9,69

Fonte: DATAPREV - Dados Preliminares.

Nota: Benefícios em manutenção no Cadastro da DATAPREV.

Tabela 16

Valor Mensal dos Benefícios em Cadastro em Dezembro — 1979/81
(Cr\$ 1.000 - moeda corrente)

Dezembro Discri- minação	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	Variação Percentual (1980/79)	Variação Percentual (1981/80)
Urbanos	19.396.114	41.945.115	97.852.500	116,25	133,39
Rurais	3.652.005	7.377.242	17.722.456	107,11	140,23
Total	22.958.119	49.322.357	115.574.956	114,84	134,33

Fonte: DATAPREV - Dados Preliminares

Nota : Ver. Tabela 15.

Observe-se, de início, que o crescimento do número de beneficiários do sistema é bastante superior às estimativas de crescimento da PEA no mesmo período.¹⁸ Em valor, as taxas relativas a benefícios são significativamente mais elevadas do que as variações do INPC (ou do IGP) de dezembro a dezembro de cada ano considerado.

Utilizando-se como inflatores as variações do INPC, chega-se a taxas de "crescimento real" em valor da ordem de 10% para o período 1979/80 e de 22,56% para o período 1980/81 !

¹⁸ Taxas de crescimento da PEA durante o período 1970/80 da ordem de 3 a 4% a.a., dependendo da fonte de dados (Censos ou PNAD). Ver CARVALHO et alii (1981, p.214).

Tabela 17

Valor Mensal dos Benefícios em Cadastro em Dezembro, Inflationados pelas variações do INPC - 1979/81

(Cr\$ 1.000 - moeda de dezembro de 1981)

Dezembro Discriminação	1 9 7 9	1 9 8 0	1 9 8 1	Variação Percentual (1980/79)	Variação Percentual (1981/80)
Urbanos	72.432.848	80.199.060	97.852.500	10,72	22,01
Rurais	13.301.951	14.105.287	17.722.456	6,04	25,64
Total	85.734.780	94.304.347	115.574.956	10,00	22,56

Fonte: Secretaria de Planejamento do IAPAS, maio de 1982.

3.2 — Corrida às aposentadorias ou tendência atuarial?

Tendo-se em vista que os dados disponíveis abrangem um período extremamente curto, qualquer inferência está sujeita a sérias restrições. Por exemplo, a simples cogitação, em 1981, de um limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço deve ter provocado impacto substancial no crescimento deste benefício. Utilizando-se o mesmo inflator, constatou-se que o valor em cadastro desta aposentadoria ¹⁹ cresceu 26,19% em termos reais no período 1980/81. Considerando-se que este benefício representava cerca de $\frac{1}{3}$ ²⁰ do valor dos benefícios urbanos em cadastro, certamente esta taxa elevada forçou a média para cima.

¹⁹ B-42 - Aposentadoria por Tempo de Serviço.

²⁰ A rigor, dever-se-ia expurgar do número e do valor das aposentadorias por tempo de serviço aqueles beneficiários do sexo masculino com mais de 65 anos e do sexo feminino com mais de 60 anos, que estariam aposentados de qualquer maneira por idade.

Já no período 1979/80, estes últimos benefícios experimentaram uma taxa de crescimento real da ordem de 10,55%, muito próxima, portanto, da média dos benefícios urbanos e extremamente elevada sob qualquer ponto de vista.

As aposentadorias por velhice, que representavam cerca de 6% do valor dos benefícios urbanos em cadastro (1980), experimentaram também crescimento bastante acentuado no período. Em número de beneficiários, houve um crescimento de, respectivamente, 13,59 e 16,93% nos biênios 1979/80 e 1980/81, correspondido por um acréscimo de "valor real" ²¹ de 14,40 e 32,42%. Observe-se que, neste caso, não há como atribuir o fenômeno observado a "corridas" provocadas por anúncio público das eventuais possibilidades de limitação do plano de benefícios.

O ponto fundamental é que, além da taxa de crescimento extremamente elevada do total dos benefícios em cadastro (em número e em valor), aqueles benefícios urbanos concedidos em função de idade e tempo de serviço crescem em ritmo ainda maior do que a média geral.

3.3 — E se não houvesse a política salarial?

De modo a isolarmos os efeitos da aplicação dos critérios de reajustamento seletivo por faixa de valor da política salarial, si

21

Utilizando-se as variações dezembro/dezembro do INPC.
B.41 - aposentadoria por velhice.

mulou-se o comportamento da despesa, caso, desde novembro de 1979, os benefícios houvessem sido reajustados apenas pelas variações do INPC. Estas simulações conduziram à conclusão de que, em 1980, a despesa anual com benefícios ter-se-ia reduzido em cerca de Cr\$ 9.370 milhões. Em 1981, a correspondente redução seria da ordem de Cr\$ 44.570 milhões.

A Tabela 18²² mostra o crescimento da despesa anual com pagamento de benefícios em moeda corrente e em moeda de 1981, utilizando-se, neste último caso, inflatores correspondentes às variações anuais de um benefício genérico que fosse reajustado sucessivamente nos meses de maio e novembro de cada ano, segundo a taxa de variação semestral do INPC.

22

As taxas de crescimento das Tabelas 16 e 17 diferem das apresentadas na Tabela 18. As primeiras comparações abrangem apenas os benefícios em cadastro na DATAPREV e referem-se apenas a um mês (dezembro de cada ano). As "taxas reais" apresentadas poderão, portanto, depender de flutuações do INPC. Já no caso dos dados apresentados na Tabela 18, trata-se do total anual das despesas com todos os benefícios da Previdência Social.

Tabela 18

Crescimento da Despesa Anual com Pagamento de Benefícios — 1979/81

EVOLUÇÃO	Benefícios Pagos [*]	
	Cr\$ milhões correntes	Cr\$ milhões constantes ^{**}
1979	213.815	731.290
1980	426.254	832.516
1981	953.944	953.944
Δ% 1980/79	99,36	13,84
Δ% 1981/80	123,80	14,59

Fonte: Balanços do INPS.

*

Exclusive benefícios à conta da União que passaram a ter trânsito orçamentário no exercício de 1980.

**

Valores corrigidos por inflatores calculados com base nos reajustamentos de um benefício em maio e novembro apenas pelo INPC.

Deduzindo-se da despesa de cada ano os efeitos provocados pelo critério de reajustamento seletivo por faixa de valor da política salarial, chega-se à Tabela 19.

Tabela 19

Crescimento da Despesa Anual com Pagamentos de Benefícios Após Expurgo dos Efeitos da Política Salarial — 1979/81

EVOLUÇÃO	Benefícios Pagos *	
	Cr\$ milhões correntes	Cr\$ milhões constantes **
1979	213.815	731.290
1980	416.884	814.215
1981	909.374	909.374
$\Delta\%80/79$	94,97	11,34
$\Delta\%81/80$	118,13	11,68

Fonte: Ver Tabela 18.

* Ibid.

** Ibid.

Do exposto, conclui-se que, mesmo sem a política salarial, as taxas de crescimento das despesas com benefícios apresentaram-se extremamente elevadas durante o triênio 1979/81, incompatíveis com qualquer expectativa realista de crescimento da receita de contribuições.

Se estas taxas persistirãõ no futuro, ou se tendem a crescer ou declinar, é a grande questão a ser respondida no que toca ao equilíbrio econômico-financeiro do sistema previdenciário.

4 - ALTERNATIVAS

Certamente seria muito ousado, ou mesmo irresponsável, pretendermos formular um modelo teórico ideal para o seguro social brasileiro. Seria necessário, antes de mais nada, um estudo bastante apurado do sistema hoje vigente, que precisasse os aspectos de equilíbrio econômico-financeiro e a questão distributiva.

Em segundo lugar, porém de capital importância, há que se considerar que as decisões sobre um sistema de previdência e assistência social não se fundamentam necessariamente apenas em critérios técnicos. Pelo contrário, são fruto de opções políticas da sociedade, que serão tanto mais adequadas quanto maior for o grau de informação e conscientização dos indivíduos que a constituem e quanto mais representativo for o sistema de governo.

Assim, as propostas que se seguem têm, no máximo, a pretensão de suscitar alguma reflexão sobre o assunto. As opiniões emitidas representam nosso julgamento de valor, sendo provavelmente viesadas por toda a sorte de fatores sócio-econômicos e culturais do próprio autor.

Começemos por uma proposta de reformulação estrutural do seguro social frequentemente trazida a público em épocas de crise: a limitação de idade para aposentadoria por tempo de serviço.

4.1 — Limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço: fator de equilíbrio versus seleção perversa de aposentados?

Sem dúvida, a introdução de um limite mínimo de idade constitui um fator de redução de custos do seguro social.

Tabela 20

Percentual de Aposentados por Tempo de Serviço* até cada idade

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

Fonte: DATAPREV-maio de 1982 -Dados Preliminares.

*

B.42.

**

Inclui também aqueles beneficiários para os quais o cadastro não contém o item sexo.

Como demonstra a Tabela 20, 59,21% dos homens que hoje estão no cadastro de aposentados por tempo de serviço tinham, na data do início do respectivo benefício, até 55 anos de idade. Para o sexo feminino, esta mesma proporção eleva-se para 73,27%.

A estatística apresentada deve ser utilizada com muita cautela. De forma alguma poder-se-ia afirmar que, estabelecido um limite mínimo de 55 anos de idade, haveria uma redução de 59,21% no número de aposentados por tempo de serviço do sexo masculino (ou 73,27% do sexo feminino), pois a tabela refere-se à idade na data do início do benefício e não à idade atual do aposentado.

Por outro lado, os dados apresentados são um bom indicador de que a aposentadoria precoce por tempo de serviço é um fenômeno bastante comum e de que a introdução de um limite de idade certamente provocaria, ao longo do tempo, substanciais reduções de custo do seguro social.

A mesma questão, vista sob a ótica distributiva, muda bastante de figura. Se lembrarmos que a expectativa de vida em cada idade está ligada ao nível de rendimento do trabalhador, a introdução de um limite de idade para aposentadorias por tempo de serviço pode ser questionada, pois os trabalhadores mais pobres usufruirão, em média, menos tempo do benefício, comparativamente a outros de maior nível de renda, aposentados com a mesma idade.²³ Neste sentido, a alteração da sistemática estaria colaborando para transferências intrageneracionais na direção incorreta.

Em outras palavras, caso o cálculo das contribuições obedecesse a um critério atuarial, as alíquotas de trabalhadores de

²³ Esta condição é extremamente importante para a validade das conclusões que se seguem.

baixa renda deveriam ser menores para um plano de aposentadoria por tempo de serviço com limite de idade.²⁴ A recente introdução da progressividade na aplicação das alíquotas certamente atenuaria o problema; no entanto, não há no momento informações suficientes para estabelecer qual a alíquota correspondente à redução atuarial do custo da aposentadoria por tempo de serviço para cada classe de segurados, em função de um limite de idade estabelecido.

A questão complica-se ainda mais quando é analisada sob o prisma de transferências intergeracionais.

Em dezembro de 1981, existiam 715.672 aposentados por tempo de serviço, acarretando uma despesa, naquele mês, de cerca de Cr\$ 31.374 milhões.²⁵ Considerando-se que o maior salário mínimo de então era de Cr\$ 11.928,00, conclui-se que o valor médio deste benefício era algo em torno de 3,67 vezes o primeiro, sendo bastante superior ao rendimento médio mensal da PEA (cerca de 2,67 o maior salário mínimo/pessoa ativa).²⁶

Embora seja extremamente perigoso fazer qualquer afirmativa sobre uma determinada variável a partir de sua média, sem o conhecimento preciso de sua distribuição, há indícios de que um conjun

²⁴

Supondo-se, evidentemente, regime de capitalização plena.

²⁵

Fonte: DATAPREV - Dados Preliminares.

B.42 - Aposentadoria por tempo de serviço;

- Benefícios em Manutenção no Cadastro da DATAPREV;

- Valor em Cadastro.

²⁶

Ver MONTELLO (1982, Anexo, Tabela X).

to de contribuintes "mais pobres" pode estar subsidiando um conjunto de aposentados por tempo de serviço comparativamente "mais ricos".

Ainda que possa parecer ironia qualificarmos inativos que recebem em média 3,67 vezes o maior salário mínimo como ricos, a verdade é que, em regime de repartição simples, as contribuições são pagas por aqueles ativos que ganham em média 2,67 salários mínimos.

Se este for o caso, a introdução de um limite de idade tenderia a reduzir o nível de transferências intergeracionais perversas nos períodos subsequentes à implantação da medida.

Observe-se que a conjugação dos aspectos de transferências intra e intergeracionais complica bastante a análise. Uma resposta mais precisa quanto à conveniência de um limite e quanto ao valor do limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço poderia ser obtida através de um estudo dos ganhos e perdas de cada grupo de indivíduos, estratificados segundo sua faixa e tária e nível de rendimentos.²⁷ Ao que nos é dado conhecer, esta análise ainda não foi efetuada.

Assim, uma medida que certamente é eficaz sob o ponto de vista de equilíbrio econômico-financeiro é no mínimo passível de discussão sob o prisma redistributivo.

²⁷ O nível de rendimentos para cada grupo poderá ou não variar ao longo do tempo; a estratificação sugerida leva em conta este fenômeno.

4.2 — De volta aos conceitos básicos

A nosso ver, uma alteração de um sistema de seguro social não pode basear-se apenas na necessidade de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Como já comentado, soluções visando apenas este objetivo podem ser "miópes" quanto ao aspecto distributivo, perdendo de vista as verdadeiras finalidades de um seguro social.

Assim, julgamos útil iniciar a discussão pelos fatores básicos que justificariam a existência de um sistema previdenciário assistencial, aqui denominados genericamente de "riscos".

4.3 — Riscos previsíveis e imprevisíveis - opcional x compulsório

A perda da capacidade laborativa do trabalhador poderá ser motivada por fatores imprevisíveis, como, por exemplo, a morte prematura, a doença, a invalidez. Em termos de cessação de rendimentos do trabalho assalariado, também o desemprego involuntário inclui-se na categoria de riscos imprevisíveis.

Por outro lado, a menos de morte prematura, uma das poucas certezas que o homem pode ter na vida é de que um dia será velho, provavelmente após um prolongado período de trabalho.

Voltando ao conceito básico de que um sistema de seguro social deve proporcionar reposição de ganhos em face da perda da capacidade laborativa, consideramos razoável que esta reposição ve nha a ocorrer de forma integral no caso de riscos imprevisíveis. Em outras palavras, um sistema de seguro social compulsório e universal deverá proporcionar benefícios equivalentes ao salário nas con tingências de invalidez, morte em idade inferior a um limite fixado nas bases da experiência demográfica do país,²⁸ doença e, eventualmen te, desemprego.

Quanto aos riscos previsíveis, ou seja, idade e tempo de serviço,²⁹ somos de opinião que um sistema compulsório e universal deve assegurar a todos um mínimo de rendimentos capaz de sustentá-lo (e a seu grupo familiar) na inatividade, quando não possa fazê-lo por meios próprios. Aposentadorias por velhice ou tempo de serviço de valor superior ao piso mínimo poderiam ser oferecidas pelo Estado em caráter op cional, com contribuições específicas calculadas conforme cada caso particular segundo critérios atuariais.

A alguns, esta proposição poderá parecer fruto de ortodoxia conservadora. Observe-se, no entanto, que a compulsoriedade de filiação e contribuição são consistentes com as situações de ris co onde pode haver grande imperfeição no processo de decisão sobera na do indivíduo, quer por insuficiência de informações, quer por pu ra imprevidência.

²⁸ Talvez diferenciado por tipo e duração de atividades, região geográfica, nível de rendimentos, etc.

²⁹ A rigor, tempo de serviço não pode ser considerado fator de risco, a menos que tenha implicações na perda de capacidade laborativa.

Mesmo no caso de tempo de serviço ou velhice, ainda que as decisões individuais de investimento e consumo resultassem em rendimentos insuficientes, haveria a garantia de um patamar mínimo de proteção social proporcionado pelo sistema previdenciário.

A outra face da moeda é a maior liberdade do trabalhador quanto à utilização de sua renda, fruto de uma menor carga contributiva. Em suma, não vemos por que, garantida a todos uma renda mínima, "forçar" as pessoas a "pouparem" durante o período ativo mais do que desejam. Nada impede, no entanto, que alguns indivíduos optem por fazê-lo. Assim, qualquer segurado poderia, desde que contribuísse para tanto, alterar o valor da sua aposentadoria por tempo de serviço ou por velhice, podendo, inclusive, antecipá-la. Observe-se que, neste último caso, não existe a necessidade de intervenção direta do Estado — o sistema de seguro opcional seria antes um fundo de pensões do que um seguro social.

Complementarmente ao programa de previdência social propriamente dito, existiriam ainda programas de assistência médica e de assistência social de caráter essencialmente redistributivos e nitidamente isolados dos primeiros. Embora possivelmente administrados por um mesmo ministério, somos de opinião que a separação deverá ser integral, desde a fonte de custeio até o critério de alocação de recursos. Acreditamos que, desta forma, ficaria bastante mais claro quem paga e quem se beneficia de cada programa específico.

Resumindo, o referencial proposto para um sistema de previdência e assistência social seria constituído por:

- um seguro compulsório, universal e estatal para os riscos de morte prematura, doença, invalidez e desemprego in voluntário, com benefícios capazes de proporcionar integral reposição de ganho;
- um seguro compulsório, universal e estatal para ve lhice e tempo de serviço, capaz de proporcionar um rendimento mínimo ao segurado e a seu grupo familiar, caso necessário;
- um seguro opcional de velhice e/ou tempo de serviço — não necessariamente administrado pelo Estado, mas por este regulado e controlado - com contribuições, valor de benefício e data da aposentadoria de li vre escolha do segurado; e
- programas de assistência médica e assistência social de caráter essencialmente redistributivo.

4.4 — Aspectos operacionais

4.4.1 — Fonte de custeio e regime de operação

O seguro compulsório proposto continuaria a operar sob o regime de repartição simples, sendo também custeado através da forma atual, ou seja, via contribuições do empregado, do empregador e da União, as duas primeiras incidentes sobre o total de rendimentos, sem limitação de teto. Eventualmente, pôder-se-ia introduzir o com

ponente redistributivo através de uma progressividade de alíquotas.

Aparentemente em contradição com o anteriormente exposto, a proposta encontra, a nosso ver, alguma justificativa no plano conceitual e fortes razões de ordem prática.

A bem de uma melhor percepção do contribuinte e identificação de ônus de cada um, todas as contribuições, taxas e impostos deveriam ser pagas pela pessoa física. Por outro lado a transferência de contribuições "pagas" pelo empregador para o empregado é muito difícil de ser aceita pela sociedade. Pode-se ainda argumentar que, se realmente alguma parcela das contribuições fosse efetivamente paga pelo empregador, haveria uma razão conceitual para a manutenção do atual esquema.

Dentro da mesma linha de raciocínio enquadra-se a proposta de continuidade do regime de repartição simples para o seguro compulsório. O problema dos "direitos adquiridos" tornaria difícil a transição para outro regime - como já esclarecido anteriormente, é bastante problemática a interrupção da "corrente", uma vez iniciada.

Já o seguro opcional operaria em regime de capitalização plena, sendo custeado única e exclusivamente por contribuições efetuadas pela pessoa física.

Neste particular, vale ressaltar que, de forma alguma, sugere-se um esquema similar ao implantado para a Previdência Complementar no Brasil: as contribuições pagas pelo empregador, princi

palmente quando estatal, tendem a ser repassadas à sociedade como um todo, fazendo com que muitos paguem pelos privilégios de uns poucos. Assim, aos atuais participantes de programas desta natureza seria progressivamente repassada a carga de contribuições a cargo do empregador.

Idealmente, o sistema opcional teria benefícios pós-fixados, ou seja, equivalentes ao valor capitalizado das contribuições efetuadas, conforme os rendimentos obtidos nas aplicações. Outros programas governamentais na área social já operam desta forma, como, por exemplo, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e o PIS/PASEP.

Finalmente, os programas de assistência médica e de assistência social seriam financiados por recursos gerais do Estado, preferivelmente oriundos do Imposto de Renda da Pessoa Física, após as reformulações em termos de base de incidência e progressividade que se fariam necessárias pela demanda adicional de recursos.

4.4.2 — Benefícios

Os novos benefícios do seguro por morte prematura, doença e invalidez obedeceriam à sistemática de concessão similar à atual, tendo os seus valores (e, obviamente, as contribuições) ajustados de modo a proporcionar integral reposição de ganho.

Quanto ao seguro-desemprego, trata-se efetivamente de uma questão extremamente delicada sob o ponto de vista operacional, pois dificilmente poder-se-ia identificar o desemprego involuntário.

Ainda que, teoricamente, o sistema devesse proporcionar reposição integral de ganhos, este procedimento provavelmente incentivaria um grau não definido de práticas ilegais por parte de alguns segurados. Acreditamos que o problema poderia ser contornado através da introdução gradativa do seguro-desemprego: por exemplo, em um primeiro estágio, os benefícios seriam equivalentes a uma fração do salário, tanto menor quanto maior fosse o nível deste. Limitações quanto à duração do benefício e/ou critérios rígidos de controle poderiam também ser empregados como meios de coibir eventuais distorções. A partir de um processo de "aprendizado", as condições e valores de concessão poderiam ser liberalizados ou restringidos ao longo do tempo.

De qualquer forma, o assunto é de tal forma complexo que, de per si, exige um estudo bastante aprofundado, absolutamente fora do escopo deste trabalho.

Quanto aos benefícios por idade e tempo de serviço a serem oferecidos pelo sistema compulsório, sugere-se que a sua concessão baseie-se também no critério de necessidade, pois, no caso, configurar-se-iam tipicamente como welfare. Na realidade, nada mais se está sugerindo do que a expansão do conceito da Renda Mensal Vitalícia já existente. Em outras palavras, só fariam jus ao benefício aqueles que não tivessem rendimentos suficientes para a manutenção de um padrão mínimo de vida.

Da mesma forma, os benefícios³⁰ do programa de assistência social obedeceriam ao critério de necessidade, podendo este também ser aplicado à assistência médica.

4.5 — Ressalvas

As alternativas aqui apresentadas são passíveis de severa crítica, pois a abordagem é reconhecidamente superficial, deixando muitos pontos em aberto. Esclarecemos que esta foi uma opção deliberada em favor da abrangência e em detrimento da profundidade.

Como, em certo aspecto, a maior mudança proposta é a eventual extinção da aposentadoria por idade e tempo de serviço no esquema estatal e compulsório de previdência, um dos pontos fundamentais é justamente a questão dos "direitos adquiridos".

A expectativa de recebimento destes benefícios pelos atuais contribuintes é um vigoroso fator de resistência a qualquer mudança, principalmente porque existe nestes a convicção de que contribuíram para tal. Para alguns, provavelmente isto é verdadeiro, podendo-se supor inclusive casos onde a contribuição supere o valor do benefício. Assim, um dos pontos deixados em aberto foi justamente o da transição, que, por atingir diretamente os atuais con-

³⁰ Por exemplo, salário-família, auxílio-funeral e auxílio-natalidade seriam reposicionados do seguro social para o programa de assistência social.

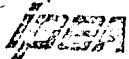
tribuintes (e eleitores), é de suma importância.

Acreditamos, no entanto, que o estabelecimento dos objetivos a atingir deve ser prévio à formulação dos meios através dos quais poderão ser atingidos. Ressalte-se ainda que, mesmo aceito um objetivo a atingir, a escolha de cada alternativa quanto aos meios envolve inúmeras variáveis.

Por exemplo, se as novas regras fossem aplicadas apenas aos novos segurados, o tempo de transição seria necessariamente muito longo. Em outro extremo, a transição imediata de um sistema para outro exigiria tratamento diferenciado de cada segurado, a nosso ver pouco viável a nível prático. É provável que entre os extremos exista alguma solução aceitável.

Um terceiro ponto não explorado é o da manutenção do contingente de inativos do antigo sistema, caso houvesse mudança das regras do jogo. De novo trata-se de um problema de transição, para o qual podem ser formuladas várias alternativas.

Pode parecer estranho que, tendo o trabalho focalizado em várias partes a importância do equilíbrio econômico-financeiro do seguro social, este aspecto não tenha sequer sido mencionado na formulação das alternativas. O objetivo de reposição integral de ganhos e o eventual estabelecimento de um seguro-desemprego certamente seriam fatores de pressão sobre os custos do seguro compulsório.



Pôr outro lado, a exclusão parcial da aposentadoria por tempo de serviço e por velhice atuaria em sentido inverso. Mesmo que desejássemos quantificar os prováveis efeitos das mudanças propostas e supondo-se definidos os esquemas de transição, haveria consideráveis dificuldades de ordem prática.

Dentro do propósito de suscitar discussão, achamos válido, no entanto, relegar a um segundo plano as questões de equilíbrio, enfatizando principalmente aspectos de justiça social. Mas deve ficar claro que, a nosso ver, equilíbrio é condição necessária a qualquer sistema previdenciário assistencial, servindo, portanto, como restrição a qualquer proposta de mudança.

Reconhece-se que nesta parte do trabalho aparecem frequentemente qualificações bastante vagas, tais como "benefício mínimo", "critério de necessidade" e outras tantas no mesmo teor. Acreditamos que estas definições não cabem ao técnico, mas à sociedade como um todo.

Finalmente, pode aparentar que se está sugerindo ao contribuinte sem condições de optar por um seguro complementar por velhice e tempo de serviço, ou de formar poupança própria, que trabalhe até à morte ou que se conforme com um benefício mínimo. Diga-se, de passagem, que a situação atual pouco difere disto.

Na realidade, existe em nossas colocações um pressuposto implícito de que, eliminados do esquema compulsório os "benefícios de risco previsível", haveria liberação de recursos,

traduzida em maiores salários diretos e/ou maiores disponibilidades para os programas assistenciais.

Neste último caso, as transferências, além de explícitas, poderiam ser seletivas conforme a necessidade. Mais ainda, caso a aposentadoria por tempo de serviço e por idade estejam provocando um processo redistributivo às avessas, a mudança só poderia privilegiar os menos favorecidos.

31

Considerando-se que para o empregador seja indiferente o pagamento de contribuições ou salários e que qualquer eventual redução da carga contributiva do empregador fosse obrigatoriamente convertida em acréscimo de salário.

MARPLES, William F. Actuarial aspects of pension security. Pension Research Council, Wharton School, University of Pennsylvania. Home wood, Ill., Richard D. Irwin, Inc., 1965.

MONTELLO, Jessé. Análise demográfica: expansão da terceira idade. Rio de Janeiro, FIBGE, maio 1982.

MOURA DA SILVA, Adroaldo, e LUQUE, Carlos Antonio. Social security in 10 industrial nations. Zurich, Economic Research Department, Union Bank of Switzerland, abr. 1977.

_____. Social security at the crossroads. International Labour Review, 119 (2): 89-151, mar./abr. 1980.

_____. Alternativas para o financiamento do sistema previdenciário. São Paulo, FIPE/USP, 1982.

MPAS. Consolidação das leis da previdência social. 1977.

_____. Regulamento do custeio da previdência social. 1979.

OLIVEIRA, Francisco E. B. Análise econômico-financeira da previdência social. Doc. interno, jun. 1982.

OLIVEIRA, Francisco E. B., e SILVA, José Diogo Cyrillo. Fontes Alternativas de custeio à universalização da seguridade social brasileira. Reunião Técnica sobre Novas Formas de Custeio da Seguridade Social. Brasília, Organização Ibero-Americana de Seguridade Social, jul. 1980.

_____. Contribuições previdenciárias: sua estrutura e evolução. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 35 (1): 70-7, jan. 1981.

REZENDE DA SILVA, F. A., e MAHAR, D. Saúde e previdência social: uma análise econômica. Coleção Relatórios de Pesquisa, 21. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

SAMUELSON, Paul A. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. The Journal of Political Economy, LXVI (6), dez. 1958.

TEIXEIRA, I. B. A grande crise do welfare state. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 35 (1): 83-5, jan. 1981.

MARPLES, William F. Actuarial aspects of pension security. Pension Research Council, Wharton School, University of Pennsylvania. Home wood, Ill., Richard D. Irwin, Inc., 1965.

MONTELLO, Jessé. Análise demográfica: expansão da terceira idade. Rio de Janeiro, FIBGE, maio 1982.

MOURA DA SILVA, Adroaldo, e LUQUE, Carlos Antonio. Social security in 10 industrial nations. Zurich, Economic Research Department, Union Bank of Switzerland, abr. 1977.

_____. Social security at the crossroads. International Labour Review, 119 (2): 89-151, mar./abr. 1980.

_____. Alternativas para o financiamento do sistema previdenciário. São Paulo, FIPE/USP, 1982.

MPAS. Consolidação das leis da previdência social. 1977.

_____. Regulamento do custeio da previdência social. 1979.

OLIVEIRA, Francisco E. B. Análise econômico-financeira da previdência social. Doc. interno, jun. 1982.

OLIVEIRA, Francisco E. B., e SILVA, José Diogo Cyrillo. Fontes Alternativas de custeio à universalização da seguridade social brasileira. Reunião Técnica sobre Novas Formas de Custeio da Seguridade Social. Brasília, Organização Ibero-Americana de Seguridade Social, jul. 1980.

_____. Contribuições previdenciárias: sua estrutura e evolução. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 35 (1): 70-7, jan. 1981.

REZENDE DA SILVA, F. A., e MAHAR, D. Saúde e previdência social: uma análise econômica. Coleção Relatórios de Pesquisa, 21. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

SAMUELSON, Paul A. An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. The Journal of Political Economy, LXVI (6), dez. 1958.

TEIXEIRA, I. B. A grande crise do welfare state. Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, 35 (1): 83-5, jan. 1981.

_____. A última idade do homem. Conjuntura Econômica. Rio de Janeiro, 36 (37), jul. 1982.

TORRES, João Camilo de Oliveira. Previdência social: base do sistema brasileiro de proteção social. Revista Brasileira de Estudos Políticos, Belo Horizonte, (35): 29-39, jan. 1973.

WINKLEVOSS, Howard E. Pension mathematics: with numerical illustrations. Pension Research Council, Wharton School, University of Pennsylvania. Homewood, Ill., Richard D. Irwin, Inc., jan. 1977.