

WILNÊS HENRIQUE

Este exemplar corresponde a
redação final da tese defendida
por Wilnês Henrique
Campinas, 8 de agosto de 1985
Fianalla Ameliano

IMPASSES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
- uma primeira aproximação

Dissertação de Mestrado apre-
sentada ao Instituto de Eco-
nomia da Universidade Esta-
dual de Campinas.

Campinas, 1985

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

Para Wilson e Ignez,
Nêia, Ne e Wig,
Alexandra, Eliane, Gilson,
Luiz Antonio, Marco, Paulo,
Rui, Sofia e Zé Geraldo.

Essa dissertação inscreve-se em um marco mais amplo de debates e pesquisas sobre as políticas sociais no Brasil e no campo internacional, cujas preocupações básicas têm sido a identificação de determinados perfis de intervenção social e dos impactos resultantes das transformações geradas pela crise atual. Ao tratar das características e do comportamento do sistema previdenciário brasileiro no período recente, espero ter juntado uma pequena peça a esse imenso quebra-cabeça.

Inúmeras pessoas contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste trabalho. À parte os agradecimentos pessoais, gostaria de agradecer aqui o apoio e incentivo de José Carlos Braga e Sônia Draibe, que foram decisivos em minha formação como pesquisadora; o apoio, estímulo e orientação de Liana Maria Aureliano, que teve paciência de ler os primeiros esboços deste trabalho; as informações, esclarecimentos e sugestões de Pedro Luiz Barros Silva; o auxílio no levantamento do material jornalístico de Eduardo Fagnani; a colaboração no ordenamento de dados de Waldir Quadros; o convívio amigo de Maria Helena Lima, Rosa Marques e Amaury Bier; a datilografia de Amneris e Aparecida.

Í N D I C E

	PÁG.
APRESENTAÇÃO	05
CAPÍTULO 1	
Perfil de Financiamento e Gasto do Sistema Previdenciário e a Questão do Déficit	11
CAPÍTULO 2	
Crise da Previdência: Interpretações e Alternativas	55
CAPÍTULO 3	
Política Social e Política Econômica: O Financiamento dos Programas Sociais	88
BIBLIOGRAFIA	105
ANEXO ESTATÍSTICO	113

~ APRESENTAÇÃO

Pela sua importância econômica e política, a Previdência Social constitui uma área estratégica da política social. Em certa medida, a história da Previdência Social confunde-se com a própria política social, que constituiu parte da ação dos sucessivos governos.

No período pós 64, houve uma mudança expressiva na intervenção social do Estado a partir da remodelação institucional, política e financeira dos programas sociais existentes e da ampliação de suas áreas de abrangência. As principais medidas que revelam essas alterações são:

- . na área de habitação e saneamento - criação do Banco Nacional de Habitação - BNH e implantação do Plano Nacional de Habitação (1964) e do Plano Nacional de Saneamento Básico (1971);
- . na área da previdência social - criação do Instituto Nacional de Previdência Social, a partir da Unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (1966), incluindo-se os benefícios de acidente do trabalho; extensão de benefícios e assistência médica para os trabalhadores rurais (Programa de Assistência ao Trabalhador Rural gerido pelo Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural - FUNRURAL - 1971) e empregados domésticos (1972), além da regularização da inscrição de autônomos (1973);
- . na área de educação - criação do salário-educação (1964), como mecanismo de financiamento; do Fundo Nacional de Educação (1969), para a gestão dos recursos; do Movimento Brasileiro de Alfabetização - MOBRAF (1967) e elaboração da Lei de Diretrizes e Bases do Sistema Educacional (1971);
- . criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS (1966), substituindo o dispositivo da estabilidade; e do Programa de Integração Social - PIS e de Formação dos Servidores - PASEP, destinados à maior participação dos assalariados na renda nacional (1971).

Essas medidas fizeram parte de um amplo conjunto de reformulações, que ampliou a possibilidade de ação do Estado sobre a economia, tanto no campo da política econômica quanto da mobilização e centralização de recursos financeiros, através das reformas tributária, bancária e administrativa. Assim, a atuação das empresas estatais veio se somar o papel desempenhado pelo Estado na arrecadação e repasse de recursos financeiros.

A transformação da intervenção social do Estado ocorreu em meio a um contexto político autoritário, marcado pela concentração do poder político e pela exclusão da classe trabalhadora. Diante desse quadro, a política social passou a ser incorporada e se converteu em ação de um Estado autoritário e "moderno", em que o social era objeto de um saber e de decisões tecnocráticas orientadas por um discurso de promoção do crescimento econômico de acordo com princípios de equilíbrio e justiça.

Durante o governo Geisel, a política ganhou novo impulso ao se articular à estratégia do II PND, que pretendia alterar o modelo de desenvolvimento e promover a vinculação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, diante de um novo contexto onde começam a ser sentidos os primeiros sinais de instabilidade econômica e desestabilização política do regime autoritário, conjugando-se a crise econômica latente ao início do processo de "distensão política".

A estratégia elaborada para o desenvolvimento social deu prioridade à implementação de programas voltados para os segmentos de baixa renda e às áreas governamentais em conjunto foi atribuída a responsabilidade pela solução dos chamados problemas sociais.

À Previdência Social é reservado lugar de destaque nesta estratégia. Em 1974, ocorre uma separação entre as áreas previdenciárias e do trabalho com a criação do Ministério da Previdência Social, ao qual ficou subordinado o INPS.

Há uma expansão dos programas previdenciários: inclusão do salário maternidade nos benefícios, extensão dos benefícios de acidente de trabalho ao trabalhador rural, instituição da renda mensal vitalícia aos inválidos e maiores de 70 anos - em 1974. Em 1975, é formulado o Plano de Pronta Ação, estendendo o atendimento de urgência aos não associados ao INPS. Em 1976, os benefícios são estendidos ao empregador rural.

Finalmente, em 1977, há uma reformulação organizacional da Previdência com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social - SINPAS (lei nº 6439 de 01/09/77), que configura a estrutura ainda hoje existente. Foram criadas duas autarquias - o INAMPS e o IAPAS. O IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado) e o FUNRURAL foram extintos e alteraram-se as atribuições do INPS e da LBA ao contrário da FUNABEM, da CEME e da Dataprev que não sofreram mudanças.

O SINPAS possui a seguinte estrutura administrativa-organizacional:

- . Instituto Nacional de Previdência Social - INPS (autarquia) - responsável pela concessão e manutenção do conjunto de benefícios ao trabalhador urbano e rural, ao empregador rural e seus dependentes, aos servidores públicos, autônomos e empregados domésticos;
- . Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social - INAMPS (autarquia) - responsável pela assistência médica (médico-hospitalar, ambulatorial e psiquiátrica) à clientela do INPS e à população carente atendida pela LBA;
- . Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social - IAPAS (autarquia) - responsável pela arrecadação e fiscalização das contribuições previdenciárias e pela administração financeira - patrimonial do sistema;

- . Legião Brasileira de Assistência - LBA (fundação) - responsável pela assistência social ao carente;
- . Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor - FUNABEM (fundação) - responsável pelo amparo ao menor;
- . Central de Medicamentos - CEME (órgão autônomo) - responsável pela distribuição de medicamentos;
- . Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social- DATAPREV (empresa pública) - responsável pelo processamento de dados do sistema.

Configura-se, assim, um sistema previdenciário que comporta órgãos especializados por funções, abrangendo três programas relativamente distintos: os benefícios sociais, a assistência médica e a assistência social.

Durante a década de 70 houve uma elevada expansão dos serviços e do volume total de benefícios oferecidos pelo sistema previdenciário.

A importância do sistema previdenciário se expressa na magnitude dos recursos que mobiliza, no elevado número de benefícios e serviços que concede e ainda nos vários segmentos sociais que abrange de forma direta ou indireta. Em 1983, o conjunto de entidades do SINPAS despendeu quase 7 trilhões de cruzeiros na execução de seus programas. O número de segurados era aproximadamente 25 milhões de pessoas e as aposentadorias e pensões chegavam a 4,5 milhões. Em 1982, o INAMPS foi responsável por 185 milhões de consultas médicas e 10,5 milhões de internações apenas no setor urbano.

Já no governo Figueiredo, em um momento de crise econômica e de alterações significativas no quadro político, o SINPAS

começou a apresentar problemas financeiros, expressos no aparecimento de déficits. Tal situação foi identificada como uma crise da Previdência.

É precisamente da chamada crise do sistema previdenciário que trata esta dissertação.

Assim, no primeiro capítulo, analiso o comportamento econômico-financeiro do SINPAS no período recente a partir da reconstituição dos mecanismos de financiamento e da composição dos gastos, o que me permite considerar os determinantes e a natureza do déficit previdenciário.

No segundo capítulo, discuto as interpretações mais significativas sobre a crise da Previdência e as alternativas para a alteração do sistema previdenciário.

Finalmente, a título de conclusão, procuro traçar um esboço das formas de financiamento e gasto de outras áreas sociais, identificando as semelhanças básicas com o sistema previdenciário, o que me permite levantar algumas hipóteses sobre a natureza da política social existente. Além disso, considero as articulações gerais entre a política social e a política econômica no período recente.

Cabe observar que a impossibilidade de acesso a determinadas informações e a dados mais desagregados, além das dúvidas sobre a confiabilidade dos dados existentes, impõem limites a uma análise mais precisa dos problemas do sistema previdenciário.

- CAPÍTULO 1

PERFIL DE FINANCIAMENTO E GASTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
E A QUESTÃO DO DÉFICIT

Avaliar a dimensão e o caráter do déficit da previdência social, no período recente, requer a reconstituição do perfil de financiamento e gasto do sistema previdenciário, assim como a análise do seu comportamento.

O financiamento do SINPAS é feito através de três fontes de recursos: contribuições sociais, contribuições da União e outras receitas.

As contribuições sociais provêm basicamente das contribuições compulsórias de trabalhadores e empresas urbanas. O trabalhador urbano, em regime CLT, contribui sobre seu salário até o teto de 20 salários mínimos, segundo alíquotas diferenciadas por faixa salarial: 8,5% até 3 sm; 8,75% de 3 a 5 sm; 9% de 5 a 10 sm; 9,5% de 10 a 15 sm; 10% de 15 a 20 sm.

Os autônomos e segurados facultativos contribuem com 19,2% de seu salário base, que varia de acordo com o número de filiação. Os empregados domésticos contribuem com 8,5% do salário mínimo.

A empresa urbana contribui com base na folha de salários até o teto de 20 sm, da seguinte forma:

contrapartida do empregado (regime geral)	10,0%
programas da Previdência Rural	2,4%
13% salário (abono)	1,5%
salário maternidade	0,3%
salário família	4,0%
acidente de trabalho (média)	1,8%
(varia conforme o risco: 0,4%; 1,2% ou 2,5%)	

Há uma série de diferenciações no caso das contribuições de órgãos públicos, empresas de trabalho temporário, associações desportivas etc.. Para os benefícios do servidor civil es-

tatuário, o custeio é feito por contribuições de funcionários e dotações específicas do orçamento fiscal⁽¹⁾.

A contribuição das empresas urbanas de 2,4% sobre a folha de salários e do empregador rural de 2,5% sobre o valor comercial dos produtos agrícolas, financiam os programas para o trabalhador rural, que não contribui. O financiamento dos programas do empregador rural é feito através de contribuições do segurado sobre o valor da produção rural do ano anterior e da parte da propriedade rural mantida sem cultivo, segundo a última avaliação realizada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA.

A contribuição da União, definida pela legislação, destina-se ao custeio das despesas de pessoal e administração geral do INPS, INAMPS e IAPAS, como também à cobertura de insuficiências financeiras do SINPAS. Esta contribuição engloba a chamada "cota de previdência" e dotações do orçamento da União, constituindo o Fundo de Liquidez da Previdência Social - FLPS.

A "cota de previdência" compreende 3,6% do imposto de importação; 15% do valor da renda de bilhetes da loteria federal e "sweepstake"; 10% do movimento bruto de apostas da Loteria Esportiva; 5% da receita bruta da Loteria de sorteios de números; 3% do movimento total de apostas de competição hípica e 6% do preço "ex-refinaria" da gasolina "A" referente à venda de combustíveis automotivos.

As dotações do orçamento fiscal referem-se especificamente à cobertura da complementação do custeio de benefícios e assistência médica dos servidores públicos civis federais e da aposentadoria por tempo de serviço dos servidores sob regime estatutário; da diferença entre a receita da "cota de previdência" no exercício anterior e das despesas de pessoal e administração geral do INPS, IAPAS e INAMPS no mesmo exercício, além das eventuais insuficiências financeiras do SINPAS.

(1) Regulamento do Custeio da Previdência Social. Ministério da Previdência e Assistência Social.

A terceira fonte de recursos do SINPAS provém das multas e juros de mora sobre contribuições compulsórias não recolhidas; receitas de serviços de fiscalização, arrecadação e cobrança de serviços prestados a terceiros; receitas patrimoniais, industriais e financeiras; doações e subvenções recebidas.

Os recursos do SINPAS compõem um fundo comum - Fundo de Previdência e Assistência Social - FPAS - gerido pelo Conselho de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social - CAF. Este conselho é um órgão colegiado formado pelo presidente das entidades do SINPAS e pelo Ministro da Previdência e Assistência Social, que o preside. Os recursos são distribuídos às entidades do SINPAS para os vários programas de acordo com um Plano Plurianual de Custeio.

A composição das receitas do SINPAS, indicada na tabela nº 1, mostra que as contribuições compulsórias são, de longe, o item mais significativo. Sua participação no período 1970/1983, foi da ordem de 88%.

De acordo com os dados de 1981, a receita de contribuições compulsórias, por sua vez, tinha a seguinte composição:

1. sobre folha de salários urbana	96%
. empregado	33%
. empregador	63%
2. Sobre produção rural	4%

A contribuição da União teve uma participação na receita total de cerca de 7% no período 1970/1983. Seu comportamento declinou progressivamente na década de 70: de 10% em 1970, chegou a 5% em 1980. As demais receitas têm menor importância, participando com cerca de 4% no mesmo período.

A combinação das receitas previdenciárias no período 1970/1983 indica o predomínio das contribuições de trabalhadores e

TABELA 1
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS ITENS DE RECEITA NA RECEITA TOTAL
DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
1970/1983 (EM %)

ANO	CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS	CONTRIBUIÇÕES DA UNIÃO	OUTRAS RECEITAS
1970	84.60	10.02	5.38
1971	83.44	10.98	5.58
1972	85.42	9.80	4.78
1973	87.05	8.49	4.46
1974	88.81	6.95	4.24
1975	88.21	6.24	5.55
1976	88.04	6.21	5.75
1977	89.68	7.09	3.23
1978	87.97	5.96	6.07
1979	92.10	4.94	2.96
1980	91.62	5.21	3.17
1981	87.61	9.53	2.86
1982	93.06	4.57	2.37
1983	89.56	8.22	2.22

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

OBS: Excluídos os encargos previdenciários da União que passaram a ter trânsito orçamentário somente em 1980, a contribuição da União em 1980 passa a ser 3,45% da receita total.

No valor de contribuições da União em 1982 o balanço não contabilizou como receita os Cr\$ 180 bilhões de ORTNs que foram apenas abatidos da dívida da União. Caso fossem incluídos, a participação seria 9,6%.

empregadores, além da baixa participação de recursos da União, o que só evidencia a característica central da estrutura de financiamento do sistema previdenciário: a presença determinante de um mecanismo de financiamento baseado em contribuições compulsórias, sem a participação do Estado no financiamento dos benefícios e serviços. Essa estrutura condiciona o perfil de financiamento do sistema.

Uma vez que a maior parte das contribuições compulsórias é calculada com base na folha de salário, seu desempenho - e portanto o da receita previdenciária - é determinado pelo movimento do emprego formal urbano e do salário real, considerando como dados as alíquotas e tetos de contribuição. Dessa forma, o perfil de financiamento é condicionado pela dinâmica do processo de acumulação. Em momentos de crise econômica, ele tende a vulnerabilizar-se pela própria queda do nível de emprego. Na medida em que a política econômica influencia aquela dinâmica, esse perfil de financiamento sofre o impacto das orientações e medidas no campo da política econômica, inclusive da política salarial que orienta a determinação dos salários.

A dependência do perfil de financiamento em relação ao movimento da economia se traduz no comportamento da receita de contribuições compulsórias - como aparece indicado na tabela 2 - que apresenta elevadas taxas de crescimento até meados dos anos 70. Tal comportamento reflete, principalmente, o crescimento extraordinário do emprego - de 1970 a 1974 o emprego industrial cresceu 8,4% ao ano - notadamente na primeira metade da década, associado a um momento de expansão econômica. Frente a esse crescimento, a deterioração do poder de compra dos salários, expressa no comportamento do salário mínimo, não chegou a ter efeitos negativos, mesmo porque houve uma diversificação da estrutura salarial, elevando-se as disparidades salariais. Assim, houve em média uma expansão dos salários reais a taxas em torno de 4% ao ano

TABELA 2
EVOLUÇÃO REAL DAS RECEITAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO POR CATEGORIA
1970 - 1983 (EM % ANO A ANO)

ANO	CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS	CONTRIBUIÇÕES DA UNIÃO	OUTRAS RECEITAS	TOTAL
1970	-	-	-	-
1971	10.01	22.18	15.79	11.54
1972	28.31	11.82	7.44	25.33
1973	26.65	7.56	15.97	24.27
1974	14.24	-8.21	6.22	11.98
1975	17.42	6.19	54.80	18.22
1976	13.51	13.15	17.82	13.73
1977	10.85	24.26	-38.83	8.83
1978	8.81	-6.78	108.36	10.92
1979	6.86	-15.37	-50.17	2.08
1980	-5.92	-0.30	1.31	-5.43
1981	-1.95	87.51	-7.64	2.53
1982	26.41	-42.95	-1.38	19.01
1983	-21.17	47.42	-23.35	-18.09

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

OBS: Excluídos os encargos previdenciários da União que passaram a ter trânsito orçamentário somente em 1980, a contribuição da União de 1980 em relação a 1979 passa a ser -33.99% e 1981 em relação a 1980 passa a ser 83.20%.

INFLATOR UTILIZADO: IGP/DI.

no período 1967-75⁽²⁾.

A isso se somaram diversos fatores, tais como a elevação para 16% das alíquotas de contribuição de autônomos, a criação de novas taxas (2,4% da folha de salário da empresa urbana para a previdência rural, por exemplo) e a incorporação de novos contribuintes através da expansão da cobertura (como é o caso dos empregados domésticos e do empregador rural).

A partir de 1977, observa-se uma desaceleração no crescimento da receita de contribuições compulsórias, com taxas de crescimento negativas em 1980, 1981 e 1983. Esse comportamento está associado à inflexão no crescimento econômico, com uma desaceleração da produção e do investimento e conseqüentemente do emprego, no período pós 74. A queda do nível de emprego desde 1980, derivada da situação de crise econômica precipitada pela política econômica recessiva, provoca um declínio da base de incidência das contribuições compulsórias. Conjugam-se a isso um declínio dos salários reais médios pela própria aceleração inflacionária⁽³⁾. É assim que a crise econômica, com elevação do desemprego e crescimento da inflação, instabiliza o financiamento do sistema previdenciário. A elevação das alíquotas e tetos, provocando um crescimento elevado da receita de contribuições compulsórias em 1982, não conseguiu sobrepor-se a essa tendência.

O comportamento da receita total do sistema previdenciário reflete o da receita de contribuições compulsórias: elevado crescimento nos anos 70, principalmente na primeira metade da década. Em meados da década, surgem sinais de esgotamento do crescimento, que apresenta taxas negativas em 1980 e 1983. Os desvios

(2) Para uma análise da determinação dos salários e de seu comportamento, veja Souza, Paulo - A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. Tese de Doutorado, Campinas, 1980.

"Notas sobre a política salarial no Brasil" in Brasil X FMI, - a armadilha da recessão. Fórum Gazeta Mercantil. São Paulo, 1983.

(3) Souza, Paulo - "Salários: uma possível alternativa de compromisso" in Revista de Economia Política, vol.4, nº2, ab.-junho 1984.

em relação ao comportamento da receita de contribuições compulsórias decorrem das contribuições da União, cujas taxas de crescimento têm um comportamento irregular.

No que se refere aos aspectos distributivos desse perfil de financiamento, ele possibilita apenas transferências de renda entre os próprios segurados - ativos e inativos, sãos e enfermos - e entre segurados e não contribuintes, como é o caso dos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia e dos programas da LBA e da FUNABEM. Isto porque as contribuições das empresas, que poderiam promover uma redistribuição, acabam sendo repassadas aos preços. Este repasse ocorre na medida em que as contribuições são consideradas pelas empresas como acréscimos aos custos diretos e se torna possível pela existência de uma estrutura industrial oligopolizada, em que as empresas estabelecem seus preços através de seu poder de mercado, fixando margens sobre os custos diretos de produção. Assim, quem suporta efetivamente o financiamento do sistema previdenciário são os trabalhadores assalariados e os consumidores.

Enquanto consumidores, os beneficiários do sistema que não contribuem diretamente - como o trabalhador rural e os beneficiários da Renda Mensal Vitalícia - o fazem indiretamente, assim como os aposentados e enfermos que já contribuíram de forma direta no passado. Por sua vez, os trabalhadores assalariados em plena atividade contribuem duplamente: como contribuintes e como consumidores.

Apesar do repasse aos preços obscurecer os resultados das transferências entre segurados e beneficiários, a redistribuição horizontal constitui a principal característica do perfil de financiamento do sistema previdenciário. Nesse sentido, sua forma de financiamento não tem um princípio verdadeiramente redistributivo, havendo apenas uma redistribuição entre os próprios assalariados.

Somam-se a isso efeitos distributivos indesejáveis. Uma vez que as contribuições das empresas são repassadas aos preços, todos os consumidores pagarão o mesmo montante independente de seu nível de renda. Além disso, sobre os segmentos de menor renda recairá a maior parcela do ônus, pois a participação do consumo na renda familiar desses segmentos é maior.

Acredita-se, ainda, que geralmente os preços dos bens mais essenciais aumentam em maior proporção, na medida em que são produzidos por empresas tradicionais com baixa relação capital/trabalho e, portanto, tendem a afetar mais os segmentos de menor renda. Quanto a isso, os efeitos produzidos dependem de uma avaliação da estrutura dessas empresas e dos impactos que as contribuições exercem sobre elas.

É possível também identificar uma regressividade nas contribuições do trabalhador resultante da existência de um teto de rendimento sujeito à contribuição, que tende a favorecer aqueles em faixas salariais elevadas. Por outro lado, a pequena diferenciação existente nas alíquotas discrimina aqueles situados em faixas salariais mais baixas, principalmente entre 1 e 3 salários mínimos.

Assim, o financiamento do sistema previdenciário, tal como está estruturado, limita-se a promover uma redistribuição horizontal de renda e ainda tem efeitos regressivos. Essas características da estrutura de financiamento vão imprimir uma lógica não redistributiva ao sistema previdenciário, qualquer que seja e por melhor que seja a estrutura de despesa existente. O perfil de gasto existente só repõe e amplia essa lógica.

O programa de benefícios do sistema previdenciário para o setor urbano engloba aposentadorias por invalidez, velhice e tempo de serviço (incluindo os abonos de permanência em serviço), auxílio-doença, pecúlio e os chamados benefícios familiares (auxílio-natalidade, salário-família e salário-maternidade), além de

pensão, auxílio-reclusão e auxílio-funeral para os dependentes.

Esse programa é uma forma de seguro, só que público, em que o acesso aos benefícios e o seu valor dependem respectivamente do vínculo contributivo e do valor das contribuições, distinguindo-se do seguro privado apenas por ser compulsório e não haver uma capitalização das contribuições. Seu objetivo é a manutenção do rendimento proveniente do emprego diante da perda permanente ou temporária da capacidade de trabalho, em razão dos chamados riscos sociais. Dessa forma, o acesso aos benefícios depende da obtenção e manutenção do emprego, que gera um vínculo contributivo. A manutenção do emprego é condição necessária, pois há prazos de carência para a obtenção dos benefícios e perde-se a condição de segurado após um período sem contribuir.

A relação entre benefícios e contribuições, além de excluir os desempregados de longo prazo e os subempregados, apenas repõe a condição anterior de emprego e salário reproduzindo as disparidades da estrutura salarial e, mesmo assim, de forma ampliada pela fórmula de cálculo do valor do benefício⁽⁴⁾.

Os baixos níveis salariais existentes na economia brasileira se traduzem no valor dos benefícios, como mostra o quadro abaixo, que fornece a distribuição por valor - em salários mínimos - de alguns benefícios (os dados referem-se a novembro de 1982).^(*)

	APOSENTADO- RIA POR IN- VALIDEZ	APOSENTADO- RIA POR VE- LHICE	APOSENTADO- RIA POR TEMPO DE SERVIÇO	AUXÍLIO DOENÇA	PENSÃO
valor médio	1,26	1,78	3,78	1,20	0,97
valor mediano	0,69	0,98	3,22	-	-

(*) FONTE: Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - Previdência Social - 1983.

(4) Veja: Regulamento dos benefícios da Previdência Social - Ministério da Previdência e Assistência Social.

Constata-se o baixo valor médio dos benefícios, além da concentração do maior número de benefícios abaixo do valor médio. Por outro lado, não há uma uniformidade nos benefícios, que variam de acordo com a atividade exercida. É o caso das aposentadorias especiais e dos benefícios dos servidores público dos estados e municípios e dos servidores públicos militares, entre outros.

No programa de benefícios, as exceções ao princípio de seguro social são a Renda Mensal Vitalícia (destinada aos idosos com mais de 70 anos e aos inválidos) e os benefícios para o trabalhador rural (instituídos em 1971, com o Programa de Assistência ao trabalhador rural - PRORURAL). Esses programas, apesar de não terem uma relação contributiva direta dos beneficiários, apresentam maiores deficiências em relação ao valor e ao grau de cobertura dos benefícios. A Renda Mensal Vitalícia corresponde a 0,5 salário mínimo e os benefícios do trabalhador rural têm cobertura limitada (o auxílio-doença, por exemplo, só é pago em caso de acidente de trabalho ou enfermidade profissional), estão sujeitos a uma série de condições para sua concessão (a aposentadoria por velhice é concedida apenas a uma pessoa da unidade familiar) e seus valores variam de 0,5 a 0,75 salários mínimos. Observa-se, assim, que a inexistência de contribuições diretas dos beneficiários traduz-se em benefícios insuficientes, gerando uma grande disparidade entre os programas para o setor urbano e o setor rural.

O quadro abaixo mostra a distribuição de benefícios de prestação continuada no período 1979/1982: (*)

Benefícios	1 9 7 9		1 9 8 0		1 9 8 1		1 9 8 2		MÉDIA 79/82	
	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR
Urbanos	68,34	84,48	65,58	85,05	67,15	84,68	66,96	85,05	67,76	84,81
Rurais	31,66	15,52	31,42	11,95	32,85	15,32	33,04	14,95	32,34	15,19

(*) FONTE: Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - 1983

Nota-se que os benefícios rurais, correspondentes a 1/3 do número de benefícios de prestação continuada, significam apenas 15% em termos de valor.

Em resumo, quanto aos benefícios, não há uma cobertura universal nem em relação aos chamados riscos sociais - notadamente pela ausência de um seguro-desemprego - e nem ao conjunto da população, mesmo tendo ocorrido avanços nesse sentido com a inclusão de empregados domésticos e de trabalhadores rurais e a regularização da inscrição de autônomos.

Entretanto, a questão central a ser ressaltada no programa de benefícios é a relação existente entre benefícios e contribuições (acesso e valor), inscrita na sua natureza de seguro social. Não há efetivamente um princípio redistributivo, que apenas se esboça na Renda Mensal Vitalícia e nos benefícios ao trabalhador rural (e mesmo nos programas da LBA e da FUNABEM).

Ao lado dos benefícios propriamente ditos, os serviços de assistência médica são providos a segurados e dependentes, beneficiários e carentes, englobando assistência médica geral e especializada, assistência hospitalar e cirúrgica e assistência odontológica. Mesmo aqueles que não são segurados têm direito ao atendimento médico de urgência ⁽⁵⁾.

Além de atuar como um programa de atendimento médico-hospitalar individual, o programa de assistência médica caracteriza-se por manter uma estreita relação com o setor privado, configurando-se um modelo peculiar de assistência médica em que o INAMPS centraliza recursos financeiros e os repassa para a iniciativa privada. Isto porque, a provisão de serviços é feita não apenas pela rede pública mas também pela rede privada, através da compra de seus serviços por contratos e convênios.

(5) O Plano de Pronta Ação - PPA, portaria MPAS-39 de 05/09/74, ampliou a assistência médica a setores necessitados da população.

A política de contratação de serviços de terceiros representa um favorecimento ao setor privado, expressa na queda da taxa de crescimento dos serviços próprios, apesar da grande expansão ocorrida nos serviços a cargo do INAMPS. Esse processo tem se traduzido na privatização crescente da rede hospitalar e também em sua ampliação no atendimento ambulatorial, que é basicamente público⁽⁶⁾.

Na verdade, essa questão constitui parte de um problema mais amplo, reiteradamente apontado por vários analistas da política de saúde⁽⁷⁾: a dicotomia existente na forma de organização da política de atenção à saúde que isola as ações de natureza médico-sanitária da assistência médico-hospitalar individualizada. A Medicina Previdenciária, baseada em programas médico-hospitalares, privilegia as ações curativas e o hospital como base técnica em detrimento dos programas médico-sanitários de natureza preventiva. O crescimento dos gastos previdenciários com assistência médica, que têm a maior participação no gasto global em saúde, ocorreu de forma a assegurar a predominância e expansão do setor privado na produção de serviços, remédios e equipamentos médicos.

A transferência ao setor privado da provisão dos serviços, conjugada às modalidades de pagamento, torna difícil o controle sobre o setor privado ao mesmo tempo que se elevam os gastos com assistência médica e ocorre uma deterioração na qualidade dos serviços médicos.

Quanto à cobertura da clientela rural e urbana, observa-se que o volume de serviços destinados à primeira é bem inferior. Tal situação decorre não apenas do fato dessa população ser numericamente menor, mas da baixa destinação de recursos a essa

(6) Para uma análise do comportamento dos recursos e serviços de assistência médica, veja FUNDAP - características da atenção médica no Brasil: 1960-1980-1985.

(7) Para uma análise da política de saúde, veja Braga, José e de Paula, Sérgio - Saúde e Previdência - Estudos de Política Social. São Paulo, CEBES-Hucitec, 1981 e Silva Pedro - Atenção à saúde como política governamental. Dissertação de Mestrado, Campinas 1984.

clientela. Ressurge, aqui, a disparidade entre os setores rural e urbano existente também a nível dos benefícios.

Dessa forma, o perfil de gasto do sistema previdenciário conjuga uma lógica não redistributiva, presente no programa de benefícios, a um favorecimento do setor privado através do programa de assistência médica, que assim abre espaço para a acumulação de capital.

A inexistência de relação entre o valor das contribuições e o valor dos serviços médicos obtidos pode significar efeitos redistributivos, no caso daqueles segmentos que mais usufruem dos serviços médicos. Mesmo assim, como já vimos, não ocorre uma redistribuição de fato devido ao perfil de financiamento.

A análise da composição dos gastos previdenciários, como pode ser vista na tabela 3, evidencia que os benefícios a cargo do INPS são o item de maior importância. No período 1970/1983, aumentou sua participação, passando de cerca de 64,8% em 1970, para 74% em 1983.

A assistência médica a cargo do INAMPS é o segundo item em importância, tendo um comportamento inverso ao dos benefícios. Depois de atingir 31,6% em 1976, a participação do INAMPS no gasto total declinou continuamente, chegando a cerca de 22% em 1983 - a menor participação desde 1970.

A participação dos programas da LBA e da FUNABEM é extremamente pequena - um patamar médio de cerca de 1% -, menor inclusive que a do IAPAS.

O quadro a seguir ilustra a participação de cada componente no período 1971/1983 no total do gasto realizado pelo SINPAS:

TABELA 3
COMPOSIÇÃO DOS GASTOS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
POR ENTIDADE 1970-1983 (EM %)

ANO	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	FUNABEM
1970	64.83	28.98	5.30	0.50	0.39
1971	65.67	27.91	5.39	0.67	0.36
1972	67.99	26.37	4.80	0.58	0.26
1973	67.77	26.84	4.64	0.51	0.24
1974	68.16	26.51	4.69	0.44	0.20
1975	65.12	29.21	5.05	0.43	0.19
1976	62.41	31.59	5.47	0.33	0.20
1977	64.91	30.56	3.66	0.63	0.24
1978	65.87	29.81	3.24	0.79	0.29
1979	68.84	27.58	2.19	1.09	0.30
1980	68.02	27.35	2.96	1.28	0.39
1981	68.26	24.34	5.67	1.30	0.43
1982	72.19	23.29	2.99	1.15	0.37
1983	74.08	21.91	2.63	1.04	0.34

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da FUNABEM.

OBS: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do SINPAS se existente a partir de 1970.

	Média 1971/1983 (%)	Média 1980/1983 (%)
INPS	67,6	70,9
INAMPS	27,2	24,2
IAPAS	4,1	3,6
LBA	0,8	1,2
FUNABEM	0,4	0,3

A análise da composição do gasto com os principais benefícios para o setor urbano mostra que as aposentadorias constituem o item mais importante tanto em número quanto em valor, seguido pelas pensões e auxílios.

Dentre as aposentadorias urbanas, a aposentadoria por invalidez tem a maior participação em número, seguida pela aposentadoria por tempo de serviço. Em termos de valor, o maior peso é da aposentadoria por tempo de serviço. Observa-se também a participação relativamente pequena da aposentadoria por velhice.

O quadro abaixo ilustra a participação média dos principais benefícios de prestação continuada, para o setor urbano no período 1971/1983:

	em valor (%) (a)	em número (%) (b)
Aposentadorias	60,9	40,0
Invalidez	19,1	20,7
Tempo de Serviço	32,7	12,5
Velhice	6,1	5,2
Especial	4,2	1,6
Pensões	17,4	26,7
Abonos	2,4	3,0
Renda Mensal Vitalícia	-	16,2
Auxílios	19,3	19,1
Doença	18,6	17,6
Acidente	0,7	1,2
Suplementar	-	0,5
Reclusão	-	0,1

(a) A Renda Mensal Vitalícia e os auxílios suplementar e reclusão não foram considerados no cálculo pela ausência de informações.

(b) O total não soma 100%, pois a participação da Renda Mensal Vitalícia considerada se refere ao período de 1975/1983 (o benefício não existia anteriormente) e do auxílio suplementar, ao período 1977/1983 (pela ausência de informações).

Observa-se que as aposentadorias, que participam em média com 40% do número total de benefícios de prestação continuada, elevam sua participação em valor para cerca de 61%. Tal comportamento deve-se, principalmente, à elevada participação em valor da aposentadoria por tempo de serviço, decorrente de seu valor médio bem maior que o dos outros benefícios⁽⁸⁾. Destaca-se a elevada participação em número da aposentadoria por invalidez e do auxílio-doença, o que pode ser considerado um indicador das precárias condições de vida e trabalho da maioria dos assalariados. A mesma observação pode ser feita em relação à Renda Mensal Vitalícia. Este benefício, no entanto, tem pequena participação em valor - 5,92% no período 1979-1982⁽⁹⁾, contra 16,67% em número.

A composição do número de benefícios rurais revela que os benefícios ao trabalhador têm uma participação bem mais elevada que a dos benefícios ao empregador - uma participação em média de cerca de 97,0% no período 1977/1983.

O quadro abaixo mostra a composição em número dos benefícios de prestação continuada ao trabalhador rural no período 1973/1983:

Aposentadorias	75,0%
Invalidez	8,0%
Velhice	67,0%
Pensões	14,6%
Amparo Previdenciário	16,3%
Invalidez	7,9%
Velhice	8,4%
Auxílio-Doença	0,1%

(*) O total não soma 100,0%, pois o Amparo Previdenciário e os benefícios de acidente do trabalho não existiam antes de 1975 e não há dados em alguns anos.

(8) O sistema previdenciário brasileiro é um dos poucos no mundo em que há aposentadoria por tempo de serviço. Esse benefício tem sido objeto de controvérsia pela sua importância no gasto previdenciário e pelos seus aspectos redistributivos. Veja neste sentido Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - 1983; Rezende, Fernando - "A Solidariedade Ameaçada" in Boletim IERJ, nº 29, julho/setembro 1984; Leite, Celso - A Crise da Previdência Social - Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.

(9) Informações de Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - 1983.

Observa-se que as aposentadorias por velhice têm uma elevada participação - ao contrário dos benefícios urbanos -, seguido pelo amparo previdenciário e as pensões.

Em relação à assistência médica, a composição dos gastos como pode ser visto na tabela 4, revela que no período 1979/1982 a assistência ambulatorial constitui o item de maior peso, seguido da assistência hospitalar cirúrgica. A primeira tem uma participação declinante, enquanto a segunda demonstra um comportamento inverso. As duas em conjunto são responsáveis por cerca de 50 a 60% do gasto. A assistência hospitalar em clínica médica e a assistência médico-hospitalar à maternidade, embora com uma participação declinante, são os outros itens que têm participação significativa no mesmo período.⁽¹⁰⁾

Os gastos do sistema previdenciário, como pode ser visto na tabela 5, apresentaram um elevado ritmo de crescimento real no período 1970/1983, embora a taxas menores a partir de 1977 e apresentando em 1983 uma taxa de crescimento negativa. Esse comportamento refletiu o comportamento dos gastos com benefícios e assistência médica.

No caso específico do INPS, os gastos apresentaram elevadas taxas de crescimento real no período, mas bem menores a partir de 1979, sendo que em 1983 sua taxa se torna negativa. O gasto particular com benefícios revela o mesmo comportamento, como pode ser visto na tabela 6 que desagrega os gastos do INPS⁽¹¹⁾.

O comportamento dos gastos com benefícios guarda uma relação com a evolução do número de benefícios concedidos⁽¹²⁾, que aparece indicada no quadro a seguir:

(10) Os dados cobrem apenas o período 1979/1982, devido à impossibilidade de compatibilizar os diversos itens de gasto entre os balanços anuais do INAMPS.

(11) A participação de gastos administrativos no gasto total do INPS foi em torno de 4,0% em média no período 1970-1983.

(12) As discrepâncias decorrem dos mecanismos de indexação dos benefícios, do tempo de permanência como beneficiário e, no caso, do deflador utilizado - IGP.

TABELA 4
COMPOSIÇÃO DOS GASTOS DO INAMPS COM ASSISTÊNCIA MÉDICA
POR ATIVIDADE
1979-1982 (EM %)

	1979	1980	1981	1982
Adm. Especif. de Assistência Médica	1.82	1.47	-	-
Assistência Psiquiátrica	4.48	4.25	4.02	2.05
Assistência Ambulatorial	33.86	32.17	30.27	30.81
Assistência Tisiológica	0.83	0.76	0.16	-
Assistência Hospitalar Cirúrgica	23.38	25.21	20.12	30.11
Assistência Médico Hosp. Maternidade	7.13	6.27	5.20	3.31
Assistência Odontológica	2.00	2.04	0.98	0.95
Assistência Farmacêutica	1.09	2.06	2.48	2.29
Assistência Médica em Geral	5.01	4.19	1.09	1.28
Assistência Hosp. Clínica Médica	16.58	16.71	15.81	9.45
Assistência Médica ao Acidentado	3.11	2.85	2.63	2.85
Trein. Capac. Recursos Humanos	0.04	-	-	-
Construção e Expansão da Unid. Hosp.	0.22	0.43	0.09	-
Construção e Expansão de Unid. Amb.	0.46	0.53	0.28	-
Serviços Elementares	-	0.85	-	-
Serviços Primários	-	0.21	-	-
Assistência Méd. Outros Org. Governo	-	-	3.12	5.82
Assistência Méd. Hosp. Univ. Ensino	-	-	2.41	3.17
Assistência Méd. Outras Entidades	-	-	9.39	-
Assistência Méd. Ent. Filantrópicas	-	-	-	3.92
Assistência Méd. Sind. e Ent. Classe	-	-	-	1.91
Assistência Méd. Empresas	-	-	-	2.08
PIASS	-	-	1.37	-
PREVSAÚDE	-	-	0.58	-
T O T A L	100.00	100.00	100.00	100.00

FONTE: Balanços Gerais do INAMPS 1979 a 1982.

TABELA 5
EVOLUÇÃO REAL DOS GASTOS DAS ENTIDADES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
1970-1983 (EM % ANO A ANO)

ANO	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	FUNABEM	TOTAL
1970	-	-	-	-	-	-
1971	7.26	1.96	7.67	40.91	-3.05	5.88
1972	26.89	15.83	9.17	6.02	-10.69	22.57
1973	19.73	22.22	16.00	5.87	8.78	20.10
1974	13.54	11.55	14.22	-3.19	-3.93	12.91
1975	16.64	34.46	31.36	19.69	12.70	22.06
1976	16.92	31.95	32.05	-4.65	29.32	22.01
1977	10.75	3.02	-28.68	100.35	26.89	6.48
1978	12.95	8.57	-1.48	40.12	36.63	11.31
1979	6.19	-5.98	-31.16	40.47	4.85	1.62
1980	1.24	1.62	38.35	19.92	33.65	2.46
1981	4.16	-7.63	98.58	5.12	16.18	3.80
1982	12.88	2.11	-43.67	-4.95	-8.62	6.73
1983	-12.25	-19.57	-24.82	-23.19	-21.57	-14.50

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da FUNABEM.

OBS: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do SINPAS, se existente a partir de 1970.

DEFLATOR UTILIZADO: IGP/DI.

TABELA 6
EVOLUÇÃO REAL DOS GASTOS DO INPS
1970-1983 (EM % ANO A ANO)

ANO	BENEFÍCIOS	ADMINISTRAÇÃO E OUTROS	TOTAL
1970	-	-	-
1971	7.36	4.95	7.26
1972	27.10	22.10	26.89
1973	19.89	15.78	19.73
1974	13.32	18.88	13.54
1975	16.26	25.68	16.64
1976	16.26	31.59	16.92
1977	13.13	-35.79	10.75
1978	14.94	-55.57	12.95
1979	0.23	536.85	6.19
1980	1.26	0.98	1.24
1981	6.44	-27.75	4.16
1982	12.79	14.81	12.88
1983	-10.92	-39.37	-12.25

FONTE: SINPAS - Grupo de Custeio, Documento de Trabalho 1978 (mimeo)
e Balanços Gerais do INPS 1978 a 1983.

OBS: Valores Aproximados.

DEFLATOR UTILIZADO: IGP/DI.

Em % ano a ano	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Urbanos	9,3	6,9	9,1	14,9	28,3	6,0	14,7	1,3	6,5	7,4	4,9	9,3
Rural	-	-	27,7	38,8	22,7	5,5	12,5	8,9	5,3	14,7	5,8	8,6
<u>Total</u>	-	-	13,7	21,5	26,5	5,9	14,0	3,6	6,1	9,7	5,2	9,1

(*) Número de benefícios de prestação continuada em manutenção em 31 de dezembro.

Observa-se um crescimento elevado no número de benefícios, mas a taxas menores a partir de 1979, mesmo tendo ocorrido maiores elevações nas taxas de crescimento em 1981 e 1983 (em 1981, particularmente no setor rural, em razão do crescimento da aposentadoria por velhice e do amparo previdenciário).

Apesar da Renda Mensal Vitalícia e dos benefícios rurais terem um grande peso no número total de benefícios, o comportamento das aposentadorias urbanas exerce um maior impacto sobre os gastos devido sua maior participação. O quadro abaixo indica este comportamento.

% ano a ano	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Aposentadorias	11,0	3,0	15,0	10,0	16,0	7,0	13,0	7,0	9,0	9,0	7,0	13,0
Invalidez	7,0	3,0	17,0	15,0	16,0	5,0	13,0	6,0	7,0	6,0	5,0	10,0
Tempo de Serviço	18,0	4,0	12,0	4,0	17,0	12,0	13,0	8,0	9,0	11,0	8,0	12,0
Velhice	7,0	1,0	9,0	2,0	13,0	7,0	13,0	13,0	14,0	17,0	14,0	18,0
Especial	25,0	14,0	16,0	7,0	21,0	12,0	18,0	9,0	12,0	11,0	9,0	24,0

(*) Valores Aproximados.

As taxas de crescimento do total de aposentadorias também são elevadas e não têm um comportamento uniforme. Mesmo assim, são relativamente menores a partir de 1979⁽¹³⁾.

(13) Alguns autores indicam que a elevação da expectativa de vida estaria aumentando o tempo de permanência na condição de beneficiário, contribuindo para elevar o gasto com benefícios. Atuaria no mesmo sentido uma elevação do valor médio dos novos benefícios concedidos. Mas, como eles mesmo admitem, apesar dos indícios existentes, não há uma explicação plausível para tal fato. Veja Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - 1983.

No que se refere ao INAMPS, os gastos tiveram um crescimento a taxas elevadas até 1976. Em 1975/1976, sofreram um grande salto decorrente do Plano de Pronta Ação. A partir daí, observa-se um declínio das taxas de crescimento, particularmente acentuado em 1979 (-6,0%), 1981 (-7,5%) e 1983 (-19,5%). Este comportamento se traduziu em uma queda acentuada da participação do INAMPS no gasto previdenciário. O gasto específico com assistência médica teve um comportamento semelhante, como pode ser visto na tabela 7. Os gastos administrativos tiveram uma redução significativa em 1979 e 1980, diminuindo sua participação no gasto do INAMPS - de cerca de 11,0% em média no período 1970/1979 para 6% no período 1980/1982.

Passemos agora à análise do comportamento do sistema previdenciário no período 1980-1984, enfrentando a questão do déficit previdenciário, considerado por muitos o problema central do sistema⁽¹⁴⁾.

De modo geral, este déficit já aparece como sinônimo de crise da Previdência e diversas explicações são apresentadas: gastos excessivos com benefícios devido à existência de benefícios sem fontes próprias de custeio e aos efeitos da política salarial pós 79 (explicação predileta dos Ministros Jair Soares e Jarbas Passarinho); impactos da recessão econômica e da política salarial (explicação do Ministro Hélio Beltrão); gastos excessivos com assistência médica (alvo das atenções do Ministro Delfim Netto); evasão e fraudes na concessão de benefícios e na assistência médica etc..

A tabela 8, mostrando a evolução dos gastos do SINPAS como percentual da receita total, indica que desde 1976 o siste-

(14) Apesar dos dados disponíveis cobrirem apenas o período 1980/1983, considera-se que a interpretação pode ser estendida para o ano de 1984, pois a questão do déficit está diretamente relacionada ao momento da crise econômica que abrange todo período.

TABELA 7
 EVOLUÇÃO REAL DOS GASTOS DO INAMPS
 1970-1983 (EM % ANO 'A ANO)

ANO	ASSISTÊNCIA MÉDICA	ADMINISTRAÇÃO	TOTAL
1970	-	-	-
1971	1.75	3.67	1.96
1972	17.44	3.31	15.83
1973	23.68	9.36	22.22
1974	10.28	24.22	11.55
1975	32.73	49.77	34.46
1976	32.98	23.85	31.95
1977	0.85	21.28	3.02
1978	3.33	45.32	8.57
1979	3.36	-52.46	-5.98
1980	5.22	-37.37	1.62
1981	-9.27	22.09	-7.63
1982	2.43	-2.21	2.11
1983	-	-	-19.57

FONTE: SINPAS-Grupo de Custeio, Documento de trabalho, 1978(mimeo) e Balanços Gerais do INAMPS 1978 a 1983.

OBS: Valores Aproximados.

No ano de 1977 sã estão computadas as despesas específicas com assistência médica do INPS e do FUNRURAL.

DEFLATOR UTILIZADO: IGP/DI.

TABELA 8
EVOLUÇÃO DOS GASTOS DAS ENTIDADES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
EXPRESSAS COMO PERCENTAGENS DA RECEITA TOTAL
1970-1983 (EM %)

ANO	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	FUNABEM	RECEITA TOTAL
1970	65.58	29.32	5.37	0.51	0.40	101.17
1971	63.07	26.80	5.18	0.64	0.34	96.03
1972	63.85	24.77	4.51	0.54	0.25	93.91
1973	61.52	24.36	4.21	0.46	0.22	90.77
1974	62.38	24.26	4.30	0.40	0.18	91.52
1975	61.54	27.60	4.77	0.40	0.18	94.49
1976	63.27	32.02	5.54	0.34	0.20	101.37
1977	64.39	30.31	3.63	0.62	0.23	99.19
1978	65.57	29.67	3.23	0.79	0.29	99.54
1979	68.21	27.33	2.18	1.08	0.30	99.09
1980	73.02	29.37	3.18	1.37	0.42	107.36
1981	74.19	26.46	6.16	1.41	0.47	108.69
1982	70.37	22.70	2.92	1.13	0.36	97.48
1983	75.38	22.29	2.68	1.05	0.35	101.75

FONTE: Grupo de Custeio do MPAS, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da FUNABEM.

ma previdenciário tem sofrido pressões financeiras que deram lugar a déficits orçamentários em 1980, 1981 e 1983, de respectivamente 46,8, 118,9 e 116,3 bilhões. Entretanto, as informações existentes sobre a magnitude dos déficits não são uniformes e, no curso do mesmo ano, as previsões foram revistas frequentemente. Para o ano de 1984, a estimativa foi em torno de 1,8 trilhões e para 1985, havia uma previsão de cerca de 2,5 trilhões⁽¹⁵⁾, indicando que o déficit voltou a crescer. De qualquer forma, a Previdência Social conseguiu saldar seus compromissos no período em análise. Este fato e a magnitude das pressões financeiras expressa na tabela, com sua reabsorção no fluxo do sistema, não chegam a caracterizar uma situação de falência do sistema previdenciário. Trata-se, isto sim, de um impasse financeiro que se expressou em dificuldades de caixa e levou a um endividamento crescente junto à rede bancária.

De onde brota o déficit previdenciário?

Comparando-se as taxas de crescimento nominal dos gastos do INPS e do INAMPS com as taxas de crescimento nominal das receitas de contribuições compulsórias no período 1980/1983, conforme a tabela 9, vemos que os gastos do INPS foi o fator mais importante de pressão na evolução do sistema: enquanto a receita de contribuições compulsórias cresceu 88%, 106% e 101% em 1980, 1981 e 1983, respectivamente, o gasto do INPS cresceu 103%, 119% e 123% para o mesmo período, o mesmo ocorrendo em relação ao comportamento da receita total. Na tabela 8, observa-se que o gasto do INPS, expresso como percentual da receita total, aumentou no mesmo período, exceto em 1982. Por outro lado, se o crescimento do gasto com assistência médica é maior que o da receita de contribuições compulsórias em 1980 e 1983, em relação à receita total só é maior em 1980.

(15) Essa previsão realizada pela Secretaria Especial das Empresas Estatais - SEST foi revista pelo governo, chegando-se a um déficit previsto de 8 a 10 trilhões, segundo declarações do Ministro Valdir Pires de Souza (Folha de São Paulo, 10/04/1985).

TABELA 9
EVOLUÇÃO NOMINAL DO GASTO E DA RECEITA DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
 (% ANO A ANO)

ANO	GASTO						RECEITA			
	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	FUNABEM	TOTAL	Contribuições Compulsórias	Contribuições da União	Outras Receitas	TOTAL
1979	63	45	6	116	61	56	64	30	- 23	57
1980	103	103	177	140	168	105	88	100	103	89
1981	119	94	317	121	144	118	106	294	94	115
1982	121	100	10	86	79	109	147	12	93	132
1983	123	105	91	96	100	118	101	275	95	108

FONTE: Grupo de Custeio do Ministério da Previdência e Assistência Social, Balanços Gerais do FPAS e Balanços da LBA e da FUNABEM.

OBS.: Valores Aproximados.

Mas, isso significa que o crescimento do gasto com benefícios desencadeou o déficit previdenciário?

A evolução do gasto com benefícios apresentou taxas reais de crescimento elevadas no período 1970/1983 - superiores a 10% na maioria dos anos (veja tabela 6 na página 35).Entretanto, a partir de 1979, houve uma desaceleração no ritmo de crescimento. Assim, o período 1980/1983 não pode ser considerado atípico, como se estivesse ocorrendo um crescimento anormal e imprevisível dos benefícios, que levasse ao déficit⁽¹⁶⁾.

O crescimento do número de benefícios (veja quadro da página 33) também não pode ser considerado atípico no período 1980/1983. Dentre as aposentadorias urbanas, apenas a aposentadoria por velhice apresenta taxas de crescimento mais elevadas no mesmo período.

Por isso, não se pode afirmar que o gasto com benefícios desencadeou o déficit previdenciário. O mesmo pode ser dito em relação ao gasto do INAMPS com assistência médica. Como já observamos, desde 1977 vem ocorrendo uma queda das taxas reais de crescimento destes gastos, com o aparecimento de taxas negativas (veja tabelas 5 e 7, nas páginas 31 e 35).

Ao contrário, é a receita previdenciária, especialmente a receita de contribuições compulsórias, que revela um comportamento atípico no período 1980/1983, em relação àquele observado na década de 70. A receita de contribuições compulsórias começa a apresentar taxas reais de crescimento declinantes, a par-

(16) Pode-se argumentar que o deflator mais adequado à análise do comportamento dos benefícios seria o INPC (e para o período anterior a 1979, o ICV do Ministério do Trabalho), uma vez que seu reajuste considera este índice. Sua utilização, no entanto, só produziria uma suavização das taxas de crescimento, dado que o INPC é sistematicamente menor que o IGP. Assim, a utilização do IGP não invalida o argumento por mim desenvolvido comparando o comportamento do gasto com benefícios no período pós 79 com o período anterior. A argumentação não significa negar que os benefícios apresentem taxas de crescimento elevadas.

tir de 1978, e negativas na década de 80, exceto em 1982 (veja tabela 2 página 17). Apesar de haver pressões financeiras desde 1976, só em 1980 surge um déficit, exatamente quando a receita de contribuições compulsórias apresenta um declínio significativo (-6,0%). Com isso, podemos dizer que é o declínio da receita previdenciária que desencadeia o impasse vivido pelo sistema previdenciário no período recente. Se as receitas previdenciárias tivessem mantido o comportamento anterior, a situação do SINPAS seria distinta.

A queda da receita de contribuições compulsórias está estreitamente relacionada à situação de crise econômica, que começa a se delinear em 1976, provocando um arrefecimento no crescimento do emprego. A partir de 1980, a adoção de uma política econômica recessiva provoca um aprofundamento da crise econômica, reduzindo o nível de emprego (o emprego industrial retorna aos níveis observados na primeira metade dos anos 70). A elevação do desemprego e a queda do salário real médio - resultante da crescente inflação e dos expurgos e crescimento do Índice Nacional de Preços ao Consumidor - INPC abaixo da inflação - provocam um declínio das receitas previdenciárias nos anos 80. Atuam ainda no mesmo sentido a provável diminuição da contribuição de autônomos e empregados domésticos⁽¹⁷⁾. A base de incidência das contribuições, que pode ser vista no quadro abaixo, indica um comportamento altamente desfavorável no período 1979/1983 (exceto em 1982 quando a folha de salários de contribuição foi ampliada com a elevação do

EVOLUÇÃO DA FOLHA DE SALÁRIOS DE CONTRIBUIÇÃO

ANO	MILHÕES CORRENTES	MILHÕES DE 1983 (IGP-DI)	TAXA DE CRESCIMENTO	
			IGP-DI	INPC
1979	1 424 922	29 791 882	-	-
1980	2 611 978	27 273 326	-8,5	-
1981	5 422 059	26 973 128	-1,4	3,3
1982	11 645 105	29 640 996	10,3	9,6
1983	24 077 571	24 077 571	-18,8	-4,9

(*) FONTE: Ministério da Previdência e Assistência Social.

(17) O número de contribuintes do sistema cresce a taxas declinantes no período 1980/1983, praticamente estagnando em 1983. As taxas de crescimento em 1980, 1981, 1982 e 1983 foram respectivamente 5,7%; 28%; 1,5% e 0,1%.

teto de contribuição) relacionado à própria situação recessiva.

O que se observa é um crescimento negativo da base de incidência que, associado a um provável aumento da evasão por parte das empresas (particularmente daquelas em dificuldades financeiras), implica numa redução significativa da receita de contribuições compulsórias.

Em suma, não há um crescimento acelerado dos gastos previdenciários que desencadeia o déficit, é o declínio da receita de contribuições compulsórias que o faz. Em relação à prática salarial pós 79, pode-se a princípio supor que seus efeitos tenham contribuído para realimentar o déficit existente. Isto porque, a partir de 1979, os benefícios - especialmente as aposentadorias e pensões que constituem a maior parte do gasto - passaram a ser reajustados como se fossem salários e a política salarial, por sua vez, introduziu reajustes por faixas salariais.

O quadro abaixo mostra a estrutura da folha de salários de contribuição (FSC) e da folha de pagamento de benefícios (FPB) do sistema previdenciário:

SALÁRIO MÍNIMO	FSC (%)		FPB (%)	
	POR NÚMERO	POR INTERVALO DE VALOR	POR NÚMERO	P/INT. VALOR
até 3	29,0	58,78	55,55	80,83
3 a 7	30,64	23,35	31,83	17,39
7 a 10	11,64	7,54	11,31	1,46
10 a 15	11,44	6,76	0,91	0,20
15 a 20	7,28	3,57	0,15	0,07
+ 20	-	-	0,25	0,05

FONTE: RAIS - 1981 e MPAS.

Observa-se, assim, a existência de diferenças na estrutura das duas folhas: os benefícios têm uma maior concentração

do que os salários nas faixas salariais mais baixas, que têm maiores índices de reajuste.

Os índices de reajuste médio das duas folhas, a partir das medidas de política salarial vigentes, são os seguintes:

<u>Legislação</u>	<u>Vigência</u>	<u>FSC</u>	<u>FPB</u>
lei 6708/79	11.79/12.80	1,0391	1,0835
lei 6886/80	01.81/01.83	1,0287	1,0834
DL 2012/83	02.83/05.83	0,9429	0,9896
DL 2024/83	06.83/07.83	0,9545	0,9968
DL 2045/83	08.83/10.83	0,8000	0,8000
DL 2065/83	11.83/10.84	0,8801	0,9650

Considerando os dados indicados na tabela, a política salarial - excetuando aquela do período referente ao decreto-lei nº 2045/83 - seria um fator de desequilíbrio entre as receitas e gastos do SINPAS, uma vez que os índices de reajuste da folha de pagamento de benefícios são mais elevados que os da folha de salários de contribuição. Além disso, as leis 6708/79 e 6886/80 teriam - ao introduzir uma variação de 10% acima do INPC para a faixa de até 3 salários mínimos - provocado um aumento real da folha de pagamento de benefícios, que ficou incorporado a ela mesmo depois da perda de vigência destas leis.

Entretanto, é impossível avaliar com rigor o impacto da política salarial, pois os fatores de reajuste indicados são apenas calculados, deixando de considerar as variações no número de contribuintes e beneficiários, os efeitos da rotatividade e da distribuição distinta no tempo dos reajustes de salários e benefícios etc.. Considerando apenas os fatores de reajuste indicados, pode-se afirmar que a política salarial contribuiu em certa medida para a situação deficitária do sistema previdenciário.

Por outro lado, os próprios administradores do SINPAS parecem ter encontrado uma maneira de contornar o problema ⁽¹⁸⁾.

(18) É importante lembrar que, em 1981, o governo apresentou ao Congresso uma proposta de extinguir os 10% acima do INPC para os benefícios de até 3 salários mínimos pela política salarial então vigente, que foi recusada.

A partir de 1979, foi adotada uma prática de reajuste de aposentadorias que considerava para distribuição em faixas salariais não o valor do novo salário mínimo vigente a partir de maio e novembro, mas o antigo valor. Isto fazia com que os benefícios caíssem em faixas salariais mais elevadas, obtendo índices menores de reajuste e, assim, arrefecendo os impactos da política salarial sobre os gastos previdenciários⁽¹⁹⁾. Além disso, como esses benefícios são pagos através de carnês emitidos em janeiro e julho, o pagamento dos reajustes sofrem ainda dois meses de atraso, o que em uma conjuntura inflacionária impõe uma perda aos beneficiários, permitindo novamente o controle sobre o crescimento dos gastos. Aquela prática só foi extinta no final de 1984 pelo decreto-lei 2071, quando se passou a considerar o valor do novo salário mínimo para efeito de cálculo do reajuste dos benefícios.

Dessa forma, a política pós 79 parece ter efetivamente contribuído para o déficit previdenciário menos por introduzir um desequilíbrio entre a folha de pagamento de benefícios e a folha de salários de contribuição do que por provocar um arrefecimento na expansão desta última devido à perda de poder aquisitivo dos salários, especialmente a partir de 1983.

Em resumo, creio que o aparecimento de déficits no sistema previdenciário no período recente foi provocado pelo declínio das receitas, particularmente da receita de contribuições compulsórias, resultante da situação de crise econômica. Isto é, o déficit decorre da crise econômica e não do próprio comportamento do sistema previdenciário. Isto acontece porque há uma estreita relação entre o movimento da economia e o perfil de financiamento do sistema, que é frágil frente às crises econômicas. Na medida em que se imprimiu uma orientação contencionista à política econômica, aprofundou-se a recessão e seus efeitos sobre o financiamento do sistema.

(19) Tal prática foi largamente denunciada pela imprensa e levou à pressões por parte dos aposentados que exigiam reposição das perdas.

O déficit previdenciário, que se torna recorrente no período 1980/1984, expressa um impasse financeiro do sistema. Este impasse surge em consequência da manutenção e ampliação do caráter recessivo da política econômica que, ao provocar um crescimento do desemprego e da inflação, implica em uma evolução negativa da base de incidência das contribuições compulsórias e, portanto, das receitas previdenciárias. Conjugam-se a isso a tendência ao crescimento dos gastos e a dificuldade de efetuar cortes drásticos que permitissem ajustá-los ao comportamento das receitas. Tal dificuldade ocorre devido aos constrangimentos políticos existentes no período.

Os gastos do sistema previdenciário tendem a se ampliar, em primeiro lugar, devido à aceleração inflacionária que impulsiona os custos da assistência médica e os gastos com benefícios, uma vez que existem mecanismos de indexação. Em segundo lugar, pela própria situação de crise econômica que potencialmente agrava os problemas de saúde física e mental da população, elevando a demanda por benefícios e serviços. E, finalmente, pelo crescimento do número de benefícios decorrente da passagem para a inatividade.

Se o déficit resultou fundamentalmente do declínio das receitas em função da recessão econômica, seu aprofundamento implicou na continuidade do problema financeiro.

Frente à situação deficitária do sistema previdenciário, a estratégia de enfrentamento adotada pelo governo caracterizou-se por uma lógica ortodoxa: para um problema de elevação de gastos e declínio de receitas nada como medidas de elevação de receitas e contenção de gastos.

As principais medidas então adotadas visando a elevação de receitas foram:

. a ampliação da contribuição da União através da extensão das

- contribuições do empregador ao SESI, SENAI, SESC e SENAC, destinando-se o excesso de arrecadação ao SINPAS (decreto-lei nº 1867/81);
- . a elevação do teto de contribuições compulsórias de 15 para 20 salários mínimos (lei 6950/81) e das alíquotas do empregador - de 8% para 10% - trabalhador - de 8% para 8,5% a 10% - e autônomo - de 16% para 19,2% -(decreto-lei nº 1910/81);
 - . a extensão da contribuição para novos grupos - 3% para pensionistas e de 3% a 5% para aposentados - destinada ao custeio da assistência médica (decreto-lei nº 1910/81);
 - . a criação de novas fontes de receita, com a taxaçoão de 20% sobre o preço de comercialização final de bens supérfluos (lei 6950/81);
 - . a extensão da "cota de previdência", que incluiu o álcool na base de incidência do tributo referente à venda de combustíveis automotivos, criando-se uma alíquota de até 6% (decreto-lei nº 2102/83). (A alíquota inicial era de 4%, passando depois para 6%);
 - . e a antecipação do recolhimento das contribuições compulsórias dos trabalhadores pelas empresas para o 10º dia útil do mês (decreto-lei nº 2087/83).

Além disso, foram implementadas uma série de medidas visando incentivar a arrecadação de contribuições das empresas em atraso, como o parcelamento da dívida, o parcelamento da correção monetária, a isenção de multas e juros de mora etc., além de tentativas no sentido de obter o pagamento dos débitos de órgãos públicos.

No que se refere à contenção de gastos, as principais medidas adotadas foram:

- . o estabelecimento de um prazo de carência de três meses para usufruir da assistência médica, exceto em casos de urgência ou de acidente de trabalho (lei 6950/81);
- . e a aprovação do "Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no Âmbito da Previdência Social", que modificou o sistema de pagamento do setor contratado, substituindo o critério de atos médicos para procedimentos médios (AIH). (Este plano começou a ser implantado em 1983).

O conjunto de medidas adotadas em 1981, particularmente a elevação do teto e alíquotas de contribuição - permitiu que a receita de contribuições compulsórias crescesse cerca de 26% em termos reais em 1982, que suportou o elevado crescimento dos gastos, possibilitando uma folga orçamentária neste ano. Na ausência de tais medidas, sem dúvida, o comportamento das receitas se manteria declinante.

Apesar de em 1982 o sistema previdenciário obter um equilíbrio orçamentário, este equilíbrio foi apenas momentâneo, pois 1983 foi um ano particularmente recessivo, marcado pelo agravamento do desemprego e da inflação, devido à política econômica que amplia o rol de medidas contencionistas nos campos fiscal, monetário e salarial⁽²⁰⁾.

Diante dessa situação, os efeitos das medidas adotadas no final de 1981 se esgotam rapidamente, fazendo com que em 1983 a receita de contribuições compulsórias sofra uma nova queda, desta vez de forma brusca, o que provoca o reaparecimento do déficit.

Na medida em que esse conjunto de medidas não foi capaz de solucionar o problema financeiro, o Estado foi forçado a fazer transferências extraordinárias para o sistema previdenciário.

(20) Análise de Conjuntura Econômica - retrospectiva do ano de 1983. Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo.

rio. Já em 1981, houve uma transferência extraordinária de 50 bilhões, no final do ano, e em 1982 emitiu-se uma série especial de ORFNs no valor de 180 bilhões, visando reduzir a dívida do sistema previdenciário junto à rede bancária. Em 1983, segundo informações do Ministro Jarbas Passarinho, fechou-se o ano graças a garantia pelo governo de 100 bilhões a título de compensação dos efeitos do decreto-lei 2065 sobre o pagamento de benefícios, 80 bilhões disponíveis no Orçamento fiscal e 174 bilhões obtidos da Secretaria do Planejamento - SEPLAN, sendo que 54 bilhões a título de taxaço sobre bens supérfluos⁽²¹⁾.

Essas transferências constituíram uma fonte de atritos entre os ministros da Previdência e Assistência Social e os ministros da área econômica⁽²²⁾. A dificuldade de obtenção de recursos e os atritos existentes não se limitam às transferências extraordinárias, mas revelam um problema crônico em relação aos repasses da União. Há muito tempo a contribuição da União tem sido insuficiente para cobrir os gastos de pessoal e administração geral do SINPAS que são legalmente de sua responsabilidade.

Tal situação deu lugar à chamada dívida da União com o sistema previdenciário, cuja evolução pode ser vista na tabela 10⁽²³⁾. O declínio da contribuição da União - que reduz sucessivamente sua participação na receita total até 1980 - atuou como

- (21) Previdência Social - é preciso repensar... Brasília, MPAS, janeiro de 1984. Em 1984, a SEPLAN garantiu um repasse de 1,542 trilhões - Jornal do Brasil, 28/09/84. Não foi possível verificar qual o montante realmente transferido, dado a impossibilidade de acesso às informações.
- (22) Há várias declarações dos sucessivos ministros da Previdência e Assistência Social que revelam os atritos existentes. O caso mais flagrante é o do Ministro Hélio Beltrão, que abertamente admite discordâncias não só quanto aos rumos que se queria imprimir à gestão do sistema previdenciário como também com a orientação da política econômica adotada (Folha de São Paulo, 12/11/83).
- (23) A magnitude desta dívida varia conforme a interpretação sobre a responsabilidade da União nos gastos de pessoal do INAMPS: para alguns, inclui o pessoal ligado a atividades-fins; para outros, baseados na lógica administrativa e nos aspectos legais, os gastos com pessoal de atividades-fins são de responsabilidade do problema de assistência médica. Para aqueles que defendem a segunda interpretação, a dívida acumulada teria desaparecido no ano de 1982. No entanto, conforme as próprias declarações do então Ministro Jarbas Passarinho, havia no início de 1984 uma dívida de 300 bilhões (Folha de São Paulo, 03/05/84).

TABELA 10

DÍVIDA DA UNIÃO

1973-1982 (MILHÕES CORRENTES)

ANO	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	GASTO COM PESSOAL E ADMINISTRAÇÃO		EVOLUÇÃO DO SALDO	
		Inclusive Pessoal Ati- vidade-Fim INAMPS (1)	Exclusive Pessoal Ati- vidade-Fim INAMPS (2)	(1)	(2)
1973	-	-	-	- 2.791	- 2.791
1974	1.759	3.153	2.387	- 4.185	- 3.419
1975	2.722	6.037	4.097	- 7.500	- 4.794
1976	3.819	10.661	6.796	-14.342	- 7.771
1977	7.457	14.572	9.562	-21.457	- 9.876
1978	10.596	22.329	16.482	-33.190	-15.762
1979	14.200	37.547	24.992	-56.537	-26.554
1980	19.550	63.024	39.363	-100.011	-46.367
1981	111.461	185.992	139.508	-174.542	-74.414
1982	288.673	305.567	206.465	-191.436	7.794

FONTE: IAPAS -Ministério da Previdência e Assistência Social.

OBS.: O saldo de 1973 corresponde à dívida da União acumulada no balanço da Previdência até este ano.

um elemento a mais na diminuição da receita do sistema previdenciário. A partir de 1980, há um aumento da participação da contribuição da União na receita previdenciária, exceto em 1982 quando a receita de contribuições compulsórias cresce significativamente. Esse aumento reflete não apenas certos procedimentos contábeis - como, por exemplo, seus encargos previdenciários que passaram a ser contabilizados no orçamento do sistema - mas também medidas para cobrir a insuficiência de recursos da "cota de previdência" e os déficits do sistema.

O declínio das receitas e as dificuldades de obtenção de recursos da União - associadas a sua prática de adiar para o fim do exercício os repasses de maior valor - deram lugar a dificuldades de caixa, fazendo com que o sistema previdenciário tivesse que recorrer ao sistema bancário para saldar seus compromissos, principalmente o pagamento de benefícios. Esse processo de endividamento aliado ao convênio peculiar que o sistema previdenciário tem com a rede bancária contribuíram para realimentar o problema financeiro⁽²⁴⁾.

O convênio do SINPAS com a rede bancária, para a arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios, estabelece um sistema com duas contas distintas: uma "conta de arrecadação de contribuições" e uma "conta de pagamento de benefícios". Sobre a primeira, é exigido um prazo de reciprocidade no qual os bancos retêm a arrecadação por um período médio de 8 dias e é cobrada uma taxa de 0,20% sobre cada cruzeiro arrecadado. Sobre os pagamentos efetuados, os bancos cobram uma taxa de 0,35% por ca-

(24) A tabela 11 mostra o saldo devedor do sistema previdenciário junto à rede bancária até abril de 1981. Apesar de não ter sido possível reconstituir a série de endividamento para o período em análise, as informações disponíveis mostram que o endividamento junto à rede bancária foi recorrente e crescente, mesmo porque os déficits de caixa foram superiores aos orçamentários. Em 1982, apesar do superávit orçamentário do sistema previdenciário, o saldo devedor junto aos bancos em 31 de dezembro era de 31,9 bilhões (Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - 1983). No final de 1985, era de 360 bilhões (Gazeta Mercantil - 03/02/84). Segundo declarações da Federação dos Bancos - FEBRABAM, até o final de 1984 o SINPAS deveria à rede privada de bancos 800 bilhões e ao Banco do Brasil 1,2 trilhões (Jornal do Brasil - 23/7/84).

TABELA 11
 ENDIVIDAMENTO DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO JUNTO À REDE BANCÁRIA
 - saldo médio negativo mensal -
 (em bilhões de abril de 1981)

	1979	1980	1981
Janeiro	38,2	1,7	77,6
Fevereiro	30,6	8,1	66,8
Março	25,5	13,1	67,9
Abril	27,4	14,4	70,4
Maio	31,6	15,8	-
Junho	27,3	14,9	-
Julho	42,5	24,9	-
Agosto	46,3	27,7	-
Setembro	37,6	28,7	-
Outubro	31,9	39,2	-
Novembro	23,6	32,6	-
Dezembro	7,9	59,5	-

(*) A queda do saldo médio devedor no fim de 1979 e na maior parte do ano de 1980 explica-se pela introdução de um novo convênio entre a Previdência e os Bancos que diminui parcialmente o saldo negativo artificial produzido pela separação das contas de pagamento dos benefícios e de recebimento das contribuições.

FONTE: IAPAS - MPAS

INFLATOR: IGP/DI

da cruzeiro de benefício pago. Quando há um saldo negativo na segunda conta, os bancos cobram juros de 4,33% ao mês sobre os recursos que antecipam. Este sistema propicia uma alta lucratividade aos bancos, não só pelo elevado volume de recursos movimentado - que pela retenção pode ser aplicado ou emprestado a taxas remuneradoras vigentes no mercado financeiro neste período -, mas também porque o pagamento de benefícios ocorre nos dez primeiros dias do mês, quando as contribuições arrecadadas geralmente não estão disponíveis devido à retenção exigida. Mesmo assim, os bancos resistiram a emprestar ao sistema previdenciário, principalmente em 1984, alegando que as taxas pagas eram muito baixas (exigiam correção monetária plena mais 6% de juros) e que o volume emprestado era muito elevado.

Se as medidas tomadas no sentido de elevar a receita de contribuições foram inócuas, havendo a necessidade de recorrer ao sistema bancário, a contenção de gastos foi mais longe do que as medidas legais fazem crer. As únicas medidas legais adotadas com o objetivo de restringir os gastos são insuficientes para dimensionar a contenção efetivamente realizada, na medida em que esta se deu a nível do próprio orçamento do sistema previdenciário e através de certos procedimentos adotados.

No período 1980/84, o SINPAS passou a estar sob o controle da Secretaria Especial das Empresas Estatais - SEST, que impôs regras de evolução dos gastos de acordo com a receita apurada. Assim, os gastos de todas as entidades do sistema previdenciário estiveram sujeitos a cortes. A princípio, pode-se supor que os cortes se concentraram nos gastos administrativos e de capital. Entretanto, o arrefecimento observado na expansão dos gastos, leva a crer que essa contenção envolveu os próprios benefícios e a assistência médica, o que fica claro em certos procedimentos adotados, tais como a diminuição e atraso no pagamento de hospitais e a sistemática de reajuste das aposentadorias. O gasto com assistência médica ilustra de forma singular essa contenção, pois sua evolução inclusive com a redução de sua participação no

gasto previdenciário - apresenta um nível de arrefecimento incompatível com as medidas de racionalização e de combate às fraudes. Os dados disponíveis sobre os gastos com assistência médica no período 1979/1982 indicam que as maiores reduções de gastos concentraram-se nos serviços de assistência psiquiátrica, assistência fisiológica, assistência médico-hospitalar à maternidade, assistência médica em geral e assistência hospitalar em clínica médica, como pode ser visto na tabela 12. Os gastos com benefícios, por sua vez, por terem uma resistência maior aos cortes uma vez que são direitos adquiridos, acabaram elevando sua participação no gasto previdenciário (veja quadro na página 27).

Sé, ao que tudo indica, as contenções de gasto ultrapassaram as medidas legais, as pretensões nesse campo - particularmente na gestão do Ministro Jarbas Passarinho - eram mais amplas: extinção de benefícios, como o auxílio funeral, o auxílio natalidade, o salário família e o abono anual dos inativos autônomos; instituição de um limite de idade para a aposentadoria por tempo de serviço, do pagamento pelos segurados das despesas com assistência médica e de contribuições dos trabalhadores rurais, assim como o reajuste de benefícios segundo as receitas disponíveis.

Na medida em que a estratégia de gestão do problema financeiro se restringiu ao âmbito do sistema previdenciário, enfrentando-o como se fosse derivado da atuação do próprio sistema, resultou em insucesso, pois os fatores responsáveis pelo problema permaneceram. Assim, o próprio Estado tornou problemática essa gestão não só por dificultar os repasses para o sistema previdenciário mas, principalmente, por manter e acentuar a orientação recessiva da política econômica (que privilegiou o controle salarial e do déficit público), o que provocou a queda das receitas previdenciárias e o aumento da necessidade da população pelos bens e serviços do SINPAS. O reaparecimento do déficit previdenciário, por sua vez, dificultou a realização de uma das principais metas da política econômica: o controle do déficit público.

TABELA 12

EVOLUÇÃO REAL DOS GASTOS DO INAMPS COM ASSISTÊNCIA MÉDICA POR ATIVIDADE
1980-1982 (EM % ANO A ANO)

	1980	1981	1982
Adm. Especif. de Assistência Médica	-14.99	-	-
Assistência Psiquiátrica	-0.18	-14.12	-47.82
Assistência Ambulatorial	-0.03	-14.61	4.25
Assistência Tisiológica	-3.62	-80.37	-
Assistência Hospitalar Cirúrgica	13.48	-27.59	53.29
Assistência Médico Hosp. Maternidade	-7.35	-24.84	-34.72
Assistência Odontológica	7.26	-56.19	-1.36
Assistência Farmacêutica	98.24	9.29	-5.22
Assistência Médica em Geral	-12.04	-76.45	20.30
Assistência Hosp. Clínica Médica	6.08	-14.16	-38.80
Assistência Médica ao Acidentado	-3.58	-16.31	11.26
Trein. Capacid. Recursos Humanos	-86.68	-	-
Construção e Expansão de Unid. Hosp.	102.97	-81.32	-
Construção e Expansão de Unid. Amb.	22.08	-52.21	-
Serviços Elementares	-	-	-
Serviços Primários	-	-	-
Assistência Méd. Outros Org. Governo	-	-	91.17
Assistência Méd. Hosp. Univ. Ensino	-	-	34.88
Assistência Méd. Outras Entidades	-	-	-
Assistência Méd. Ent. Filantrópicas	-	-	-
Assistência Méd. Sind. e Ent. Classe	-	-	-
Assistência Méd. Empresas	-	-	-
PIASS	-	-	-
PREVSAÚDE	-	-	-
T O T A L	5.22	-9.27	2.43

FONTE: Balanços Gerais do INAMPS 1979 a 1982.

DEFLATOR UTILIZADO: IGP/DI.

Na ausência de uma alteração na estratégia da política econômica, dificilmente haverá uma solução para o impasse financeiro do sistema previdenciário.

Por outro lado, a estratégia de enfrentamento da situação deficitária teve um caráter profundamente anti-social ao privilegiar a contenção ou corte puro e simples dos gastos e a elevação das receitas de contribuições compulsórias, fazendo com que o ônus recaísse novamente sobre assalariados e beneficiários, o que serve para revelar a natureza das estratégias ortodoxas.

Finalmente, a estratégia adotada - preocupada apenas com a gestão financeira - não enfrentou os problemas da estrutura do sistema previdenciário, o que poderia abrir caminho para a implementação de uma política previdenciária de caráter social, mas que certamente exigiria alterações no âmbito político-institucional.

CAPÍTULO 2

CRISE DA PREVIDÊNCIA: INTERPRETAÇÕES E ALTERNATIVAS

O aparecimento de déficits no sistema previdenciário tem sido considerado como uma manifestação de crise do próprio sistema. As inúmeras versões sobre o assunto figuram, assim, como explicações do déficit e à crise é atribuído um caráter financeiro, apesar de algumas análises apontarem a existência de problemas que não se relacionam diretamente às questões econômico-financeiras atuais.

Sobre a chamada crise da previdência muito já foi dito, mas poucas são as interpretações sistemáticas e, mesmo nestes casos, divergem quanto à natureza dos fatores determinantes da crise a partir de duas concepções distintas: uma que privilegia a estrutura do sistema previdenciário como responsável pela crise, outra que vincula o sistema previdenciário ao movimento da economia e estabelece uma relação direta entre a crise da previdência e a crise econômica.

Veamos a primeira interpretação que considera a crise financeira como decorrência da própria estrutura do sistema previdenciário.

De modo geral, as análises apontam que pelo fato dos sistemas previdenciários adotarem estruturas de financiamento baseadas em contribuições da massa ativa de trabalhadores e operarem em regime de repartição simples⁽¹⁾, já encerram uma tendência ao desencadeamento de crises financeiras. Isto porque a relação inativos/ativos ou beneficiários/contribuintes tende a crescer com a maturação do sistema e as alterações sócio-demográficas. Tal relação é essencial para o equilíbrio econômico-financeiro do sistema, mantidos constantes os valores de benefícios, as alíquotas e tetos de contribuições, os critérios de concessão de benefícios etc.. Nesse sentido, diante de um sistema com ampla

(1) O regime de repartição simples, ao contrário do regime de capitalização, destina as contribuições arrecadadas para cobrir os gastos do mesmo exercício.

cobertura populacional, o núcleo da análise recai sobre os impactos das alterações sócio-demográficas na relação inativos/ativos: declínio da taxa de natalidade, envelhecimento progressivo da população, elevação da expectativa de vida, ocorrências que ampliam cada vez mais o número de inativos - que tendem a permanecer por mais tempo nesta condição - dependentes de contribuições vinculadas a um número relativamente menor de trabalhadores ativos. Na ausência de reformulações de caráter estrutural, o aumento da relação inativos/ativos inviabiliza financeiramente o sistema previdenciário, pois as taxas de crescimento das despesas tendem a ser mais elevadas do que as das receitas, forçando portanto a elevação das alíquotas de contribuição na tentativa de restabelecer o equilíbrio financeiro. Esta elevação pode romper o pacto inter-gerações que se acredita estar na base do sistema, pois os trabalhadores ativos podem se indispor a sustentar os inativos de hoje, uma vez que seus futuros benefícios não estão plenamente assegurados.

É importante ressaltar que essa interpretação só é adequada a programas de aposentadorias e pensões estritamente contributivos, que são passíveis de cálculos atuariais possibilitando prever suas condições financeiras.

Tamburi (2), por exemplo, ao analisar os problemas financeiros dos sistemas de pensões e aposentadorias na Alemanha, Estados Unidos, Japão e França, argumenta que há razões estruturais para sua ocorrência, resultantes da operação do sistema em repartição simples com um número elevado de beneficiários e da alteração da composição etária da população, com o aumento do número de idosos. Entretanto, a crise econômica e a aceleração inflacionária diminuem os recursos e elevam os gastos, agravando os problemas financeiros. Ao mesmo tempo, torna-se difícil elevar

(2) Tamburi, G. - "Escalada de los costos de los sistemas nacionales de pensiones: razones y problemática" in Revista Internacional del Trabajo, vol.102, nº 3, jul/sep.1983.

as contribuições e obter recursos do Estado, pois começa a ocorrer uma maior disputa entre as várias áreas de gasto.

Esta interpretação da crise assume outra conotação na versão dos analistas brasileiros - a estrutura do sistema é responsável pela crise financeira porque há uma inadequação entre estrutura de financiamento e de despesa, não somente devido ao impacto de fatores demográficos sobre um sistema que opera em regime de repartição simples, mas principalmente pela existência de uma estrutura de despesa distorcida, cujo comportamento apresenta taxas aceleradas de crescimento dos gastos.

Roberto Macedo ⁽³⁾, em sua explicação da crise do sistema previdenciário brasileiro conjuga elementos de curto, médio e longo prazo, como ele mesmo define.

Dentre os fatores de curto prazo destacam-se, do lado da receita previdenciária, os impactos da queda do nível de emprego e, do lado da despesa, os custos financeiros do endividamento junto à rede bancária e a expansão das diversas atividades, principalmente dos benefícios. São formuladas algumas hipóteses (elevação inusitada do número de beneficiários e elevação do valor dos benefícios concedidos) que procuram explicar a expansão dos gastos com benefícios, mas que, segundo Macedo, não são passíveis de verificação sistemática a partir dos dados disponíveis, exceto no caso dos efeitos da política salarial pós 79.

Os fatores considerados de médio prazo são a queda da taxa de crescimento do emprego a partir de 1974, a redução das transferências da União, a queda do teto de contribuição (decorrente da substituição do salário mínimo pelo valor de referência de 1975 a 1981) e a expansão dos gastos com assistência social, principalmente através da criação da Renda Mensal Vitalícia.

(3) Macedo, Roberto - "Previdência Social: rumo às crises futuras". Brasília, ANPEC, 1982.

A inexistência de reservas financeiras e as alterações demográficas (diminuição da taxa de natalidade e elevação da expectativa de vida) são considerados elementos de longo prazo.

Mas, apesar de tomar a existência desse conjunto de elementos como explicador da crise, o próprio Roberto Macedo afirma que "na raiz das dificuldades do SINPAS está a tentativa governamental de juntar num único sistema um conjunto de programas que atendem a finalidades diferentes e que devem ser custeados de forma diversa se se admitir que o Estado deve pautar sua ação por princípios de equidade social ao lado de honrar compromissos assumidos perante pessoas que contribuem para o sistema na esperança de que siga determinadas regras de comportamento". O núcleo da crise financeira estaria na estrutura do sistema previdenciário, que reúne programas de seguro social e assistência social financiados por contribuições sobre a folha de salários. Essa estrutura teria resultado da criação dos programas assistenciais (todos aqueles em que não há vínculo contributivo) sem que ao mesmo tempo fossem criadas fontes de financiamento específicas e adequadas; inclusive a assistência médica aos segurados, que dificilmente poderia ser caracterizada como seguro social, constituiria potencialmente parte do problema. Em última análise, a inadequação entre estrutura de financiamento e de despesa decorre da criação dos programas assistenciais, que gera uma distorção na estrutura de despesa. Esta criação teria impossibilitado a acumulação de reservas que poderiam ser utilizadas em um momento de dificuldades financeiras e a expansão posterior dos programas assistenciais, particularmente da Renda Mensal Vitalícia, tornou-se então a grande responsável pelo crescimento dos gastos, que estruturalmente não consegue ser acompanhado pelo aumento das receitas. A esse problema que, segundo Roberto Macedo, constitui a raiz da crise atual, vieram se somar os impactos das alterações demográficas sobre um sistema que opera em regime de repartição simples, problema típico do programa de seguro social. Essas alterações atualmente sentidas, embora não sejam os principais determinantes da crise atual, já indicam uma crise financeira típica de longo prazo do sistema previdenciário.

Outra análise na mesma linha de interpretação é a de Francisco E.B. de Oliveira, que em um trabalho publicado em 1982⁽⁴⁾, diz o seguinte: "À primeira vista, os efeitos do baixo crescimento experimentado recentemente pela economia brasileira, conjugados à aplicação dos critérios de reajustamento seletivo por faixa de valor dos 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", (grifo meu). Assim, existiria uma crise latente da própria estrutura do sistema previdenciário, que se precipita com os efeitos da crise econômica e da política salarial pós 79. Se dependesse apenas do comportamento das receitas previdenciárias, essa crise provavelmente só iria se manifestar no futuro - "... 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 brasileira neste final de século". Entretanto, para Oliveira, o núcleo do problema estaria no crescimento acelerado dos gastos com benefícios, mesmo na ausência da política salarial adotada no período posterior a 1979. A explicação deste crescimento continuaria em aberto, pois os dados disponíveis - apenas para o período 1979/1981 - não permitem inferências precisas.

Em um trabalho posterior ⁽⁵⁾, Oliveira reafirma que o núcleo do problema é o comportamento dos gastos com sua dinâmica própria, principalmente no que se refere aos benefícios. A inadequação entre a estrutura de financiamento e de despesa, identificada pelo autor, é analisada a partir do comportamento dos gastos e receitas. No caso da evolução das receitas, privilegia

(4) Oliveira Francisco - Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da Previdência Social Brasileira. IPEA/INPES, nov. de 1982.

(5) Oliveira, Francisco e Azevedo, Maria - Previdência Social. IPEA, nov. de 1983

os impactos dos fatores institucionais em lugar dos fatores econômicos, como a evolução do emprego e do salário médio real. Frente à evolução das receitas, o comportamento dos gastos assume maior importância, na medida em que os fatores que o determinam - aleatórios e demográficos - não são passíveis de controle.

Vejamos como caminha a argumentação. Na década de 70, houve uma expansão da cobertura da Previdência Social urbana (com a inclusão dos empregados domésticos e a regularização da inscrição de autônomos) e uma criação de novos programas como, por exemplo, a Renda Mensal Vitalícia e aqueles destinados ao trabalhador rural. A primeira ocorrência gerou uma elevação do número de contribuintes que - associada à elevação do teto de contribuição, ao aumento da alíquota de autônomos e à criação de novas taxas - provocou um crescimento extraordinário das receitas. A segunda ocorrência, por sua vez, só ampliou o número de beneficiários, elevando o patamar de gastos. Com o tempo, esgotaram-se os efeitos positivos das medidas institucionais sobre a receita previdenciária e ao crescimento do número de beneficiários, resultante de programas anteriores, somou-se o crescimento decorrente da criação de novos programas e da ampliação da cobertura populacional. Houve ainda uma liberalidade progressiva nos critérios de passagem à condição de inatividade, além de uma elevação do valor dos novos benefícios concedidos e da expectativa de vida, que estaria aumentando o tempo de permanência como beneficiário. Esses fatores estariam provocando a elevação acentuada dos gastos com benefícios, que seria a raiz da crise atual.

O declínio do nível de emprego, os efeitos da política salarial, a dívida da União e a sonegação contribuíram para agravar a situação financeira, mas não explicam a crise. Segundo Oliveira, haveria uma crise financeira mesmo na ausência da recessão econômica, porque há um descompasso estrutural entre as taxas de crescimento dos gastos e das receitas, decorrente da expansão de gastos associada à uma estrutura de despesa que incorporou, na década de 70, novas camadas populacionais e os programas assistenciais.

A dimensão do desequilíbrio financeiro estaria expressa na relação entre inativos/ativos que chegou a 1/2,74 em 1982, um nível relativamente alto se for considerada a experiência de outros países. O que esta interpretação traz implícita é a idéia de que o sistema previdenciário brasileiro atingiu a maturidade precocemente, traduzida em um desequilíbrio financeiro estrutural, pois a aceleração do crescimento dos gastos com benefícios corresponde a dificuldade de elevação das receitas, tanto pela impossibilidade de ampliar a cobertura quanto pela dificuldade de elevar as alíquotas de contribuição. O comportamento das despesas com assistência médica, apesar de figurar nessa argumentação - pois "... é também complexo o problema de adaptação das despesas aos recursos disponíveis" -, não é sobrelevado frente à constatação do seu declínio e da ausência de constrangimentos legais para sua redução.

Diante disso, as perspectivas seriam ainda piores: as alterações demográficas, atualmente de efeito reduzido, tendem a ampliar cada vez mais a tendência expressa naquela relação. Assim, na ausência de reformulações de caráter estrutural, o sistema previdenciário estaria caminhando a passos largos para a falência. Tal interpretação só se sustenta por uma hipótese, presente tanto em Oliveira quanto em Macedo, relativa a fatores econômicos externos ao sistema previdenciário: a evolução do emprego e do salário real será incapaz de promover uma ampliação da base financeira suficiente para cobrir os gastos do sistema previdenciário. Coincidência ou não, um estudo do IPEA/INPES sobre a viabilidade econômico-financeira do sistema previdenciário a médio prazo, conclui que seu equilíbrio é frágil pois, até o ano 2000, o crescimento do número de beneficiários tenderá a se manter elevado (taxa média de 5% ao ano) em comparação ao crescimento do número de contribuintes (taxas declinantes de 4% para 3% em 1999). Após o ano 2000, os fatores demográficos passarão a influir negativamente, complicando ainda mais esse quadro.⁽⁶⁾

(6) IPEA/INPES - relatório de pesquisa sobre tendências a médio prazo do seguro social brasileiro (sem referência de título e autor).

Vejamos agora a interpretação que estabelece uma relação direta entre a crise previdenciária e a crise econômica.

José Carlos Braga e Pedro Luiz Barros Silva ⁽⁷⁾ indicam que, desde 1977, vem ocorrendo uma desaceleração do crescimento real da receita e do gasto do sistema previdenciário. Para esses autores, o declínio da receita é explicado pela queda do salário real, pela diminuição do ritmo de crescimento do emprego (associado ao desaquecimento econômico) e pelo esgotamento dos demais fatores que contribuíram para sua expansão - a elevação do teto de contribuição, a ampliação da cobertura e a rápida incorporação de autônomos contribuindo com alíquotas majoradas para 16%. Acrescenta-se a isso a redução das transferências da União para o sistema previdenciário.

O declínio das receitas já vinha pressionando o equilíbrio financeiro do sistema, mas sem que surgisse qualquer desequilíbrio significativo até 1980: "A crise financeira da previdência emergiu, efetivamente, na passagem de 1980 para o ano corrente [1981], coincidindo com a adoção da política econômica recessiva".

Dessa forma, se a desaceleração do crescimento econômico já vinha pressionando as receitas previdenciárias, a adoção de uma política econômica recessiva deflagrou a crise financeira do sistema previdenciário. A situação de crise econômica provocou não só uma queda das contribuições dos autônomos e assalariados, através da diminuição do nível de emprego, mas também um aumento da sonegação dos empregadores, reduzindo o crescimento da receita previdenciária. Ao mesmo tempo, os gastos do sistema previdenciário foram pressionados pela ampliação da demanda da população por serviços e benefícios.

(7) Braga, José e Silva, Pedro - "A crise previdenciária: sinais de impasse na política social". Brasília, ANPEC, 1981.

De acordo com esta interpretação, a origem da crise financeira do sistema previdenciário estaria na própria crise econômica, que provoca um declínio da receita de contribuições compulsórias. Em outras palavras, privilegia-se o impacto de fatores econômicos sobre o desempenho da receita previdenciária. Em última instância, a raiz do problema estaria na política econômica de administração da crise que adotou uma orientação recessiva, aprofundando-a: "Desse modo, a agudização da crise financeira do sistema é um produto direto da situação econômica fortemente recessiva criada pela atual política econômica."

Com isso, a crise financeira não pode ser atribuída à expansão dos gastos previdenciários: as despesas com assistência médica "... ao contrário dos depósitos governamentais, encontram-se estabilizadas desde 1977 em termos de taxas de crescimento reais..." Em relação aos gastos do INPS, não teria ocorrido nenhuma expansão exacerbada dos benefícios que provocasse o desequilíbrio financeiro. Esta interpretação reaparece em um trabalho posterior de Silva ⁽⁸⁾, onde os mesmos argumentos são retomados.

Enquanto interpretações de uma crise financeira, as análises vistas até aqui circunscrevem os problemas do sistema previdenciário à questão do financiamento relativo à continuidade e ampliação dos gastos. A primeira interpretação, como vimos, considera a crise previdenciária um problema resultante da estrutura do sistema, estrutura que conjuga programas assistenciais e de seguro social, onde o ritmo de evolução dos gastos não é acompanhado pelo ritmo de evolução das receitas - desequilíbrio crônico, apenas agravado pelos efeitos da crise econômica. A segunda interpretação considera a crise do sistema previdenciário um desdobramento da crise econômica que, ao provocar o declínio das receitas previdenciárias, faz com que o sistema não consiga se sustentar financeiramente.

(8) Silva, Pedro - Atenção à saúde como política governamental - Dissertação de Mestrado, Campinas 1984.

Seguindo a lógica dessas interpretações, seria possível dizer que enquanto se pensa apenas no comportamento receita/gasto toda questão, à primeira vista, se resumiria em saber qual dos pólos é mais importante - receita ou gasto - e sobre qual incide o problema. Nesse caso, a solução seria simples e bastaria afirmar que ambos são relevantes, somando-se ao declínio das receitas o crescimento dos gastos. No entanto, os pressupostos que orientam uma e outra interpretação revelam significados e implicações completamente distintos.

Quanto à primeira interpretação, no que se refere ao crescimento dos gastos, podemos dizer que, em primeiro lugar, a ampliação dos programas assistenciais no âmbito do sistema previdenciário (Renda Mensal Vitalícia, assistência médica a não contribuintes, programas da LBA e FUNABEM etc.) dificilmente pode ser responsabilizada pela atual crise financeira, uma vez que tais programas têm pequena participação no gasto total, muito longe portanto da efetiva dimensão do impasse financeiro apontado. Em segundo lugar, como já foi visto no capítulo anterior, não há no período 1980/1983 uma elevação excessiva dos gastos do sistema previdenciário. Muito ao contrário, sofrem uma desaceleração - no comportamento do gasto com benefícios, incluindo a Renda Mensal Vitalícia, há um declínio das taxas de crescimento a partir de 1979. O mesmo ocorre em relação à assistência médica a partir de 1977.

Acredito que se as receitas previdenciárias tivessem mantido o ritmo de crescimento observado na primeira metade da década de 70, teria sido possível sustentar a elevação "excessiva" dos gastos. Mas, no argumento de Oliveira, isto não seria possível, pois a expansão extraordinária das receitas no mesmo período deveu-se às medidas adotadas em relação à cobertura, alíquota e novas taxas, ou seja, em consequência de fatores institucionais que posteriormente se esgotaram. Ora, apesar da importância dessas medidas, elas só tiveram um impacto efetivo sobre as receitas porque houve um crescimento econômico, que permitiu a expansão do

emprego e das contribuições de autônomos e empregados domésticos. Os efeitos produzidos por essas medidas guardam estreita relação com o desempenho econômico especificamente do emprego e do salário - o acentuado declínio das receitas previdenciárias em 1983, um ano fortemente recessivo, ilustra muito bem o fato, se considerarmos que no final de 1981 esse gênero de medidas havia sido adotado. Ao privilegiar o impacto exercido pelos fatores institucionais em detrimento dos fatores econômicos, Oliveira se esquece que essas medidas não teriam impulsionado a receita se não houvesse um crescimento econômico. Ele acaba se furtando de discutir a dependência da forma de financiamento em relação ao movimento geral da economia ou então, raciocinando como administrador, admite que o problema foge ao controle da administração previdenciária, o que o isenta de discutir os últimos rumos da política econômica e conseqüentemente os problemas relativos ao emprego e ao salário.

O importante é que no período 1980-1983 o impasse financeiro, ou se se preferir a crise financeira, tem como causa fundamental o declínio das receitas previdenciárias que em última instância decorre da situação de crise econômica. Frente a esse declínio, qualquer expansão dos gastos - incluindo os relativos aos programas assistenciais - pode ser considerada "excessiva", na medida em que não permite um ajuste entre gastos e receitas. Portanto, é um equívoco atribuir ao crescimento acelerado dos gastos a responsabilidade pela crise existente, argumento que sempre acaba servindo àqueles que defendem o corte nos benefícios e serviços como solução para o impasse financeiro. Se há na estrutura do sistema previdenciário uma tendência a um crescimento maior dos gastos em relação às receitas, o impasse atual não pode ser considerado como sua expressão direta, pois se a crise econômica realmente antecipa uma possível crise do sistema, como afirma Oliveira, a crise previdenciária logicamente é expressão da própria crise econômica e não daquela tendência.

A elevada relação beneficiários/contribuintes - considerada por Oliveira expressão do desequilíbrio estrutural - só é elevada porque vem ocorrendo um declínio no número de contribuintes como consequência da recessão econômica e devido a um procedimento adotado pelo mesmo autor, que considera o universo dos benefícios urbanos e rurais de prestação continuada (e não apenas os estritamente contributivos), o que impede e até mesmo invalida comparações com análises de outros sistemas previdenciários. Tal procedimento só reforça a idéia de uma maturidade precoce do sistema que, aliás, resulta da própria ação governamental ao expandir a cobertura populacional e os programas assistenciais. Se esta ação é "louvável" do ponto de vista da "modernização" imprimida ao sistema previdenciário brasileiro, revela certa dose de imprevidência, pois abriu espaço para uma crise do sistema.

A interpretação da crise financeira pela estrutura do sistema previdenciário levanta um problema real - a inadequação entre as estruturas de despesa e financiamento -, mas que aparece formulado de maneira equivocada e sem que se avance em direção aos desdobramentos que o próprio argumento poderia sugerir. Afirmar que há inadequação entre as estruturas de despesa e financiamento, concluindo daí que a evolução dos gastos com benefícios - inclusive os não contributivos - constitui a raiz da crise financeira, é uma explicação equivocada quando se trata de apurar a origem e o caráter do déficit atual.

Admitir uma inadequação porque há uma distorção na estrutura de despesa devido à presença de programas assistenciais, significa dizer que esses programas não cabem na lógica da previdência social. O que orienta esta argumentação é uma determinada concepção de previdência, entendida como seguro social. Neste sentido, os programas assistenciais têm finalidades estranhas à previdência e representam uma utilização indevida dos recursos dos contribuintes, além de que pela sua expansão sempre existe o ris-

co de que os compromissos com os contribuintes não sejam respeitados. A possibilidade das empresas repassarem para os preços as contribuições devidas à previdência, faz com que o conjunto de trabalhadores e consumidores acabe financiando o sistema previdenciário, o que torna amplamente discutível a idéia de que os programas assistenciais utilizam indevidamente os recursos previdenciários. Como afirma Fernando Rezende: "... o pagamento de uma Renda Mensal Vitalícia ao idoso, quando ele não teve direito legal à aposentadoria, não pode ser considerado uma esmola concedida com o chapéu alheio. Tal cidadão contribuiu indiretamente para a previdência por toda a sua vida como consumidor de produtos industriais, sendo provável que o benefício a ele concedido venha a ser muito menor do que o montante capitalizado de suas "contribuições"."⁽⁹⁾ Inclusive, a idéia de que há na base do sistema um pacto inter-gerações não se sustenta, se levarmos em conta o fato de que os próprios aposentados continuam pagando pelo que recebem.

O que não é explicado é o porquê da "tentativa governamental de juntar num único sistema um conjunto de programas que atendem a finalidades diferentes". Se a finalidade dos programas assistenciais é essencialmente redistributiva, o seu financiamento através das contribuições previdenciárias revela uma maneira de fazer política social em que não há um comprometimento dos recursos públicos com seu financiamento - os programas assistenciais se expandiram apenas na medida em que houve um acúmulo de receitas previdenciárias. Isso se traduz na presença de uma estrutura de financiamento inadequada devido a não participação do Estado no financiamento dos programas existentes. O não comprometimento do Estado associado às precárias condições sócio-econômicas da população constitui o problema real que a idéia de "maturidade precoce" do sistema previdenciário acaba ocultando. O desemprego, o subemprego crônico, a crescente desigualdade na

(9) Rezende, Fernando - "A imprevidência da previdência" in Revista de Economia Política, vol. 4, nº 2, ab.jun. de 1984.

distribuição de renda, a baixa efetividade das políticas de saúde, habitação e transporte coletivo provocam a ampliação da demanda por benefícios e serviços (expressa, por exemplo, no crescimento dos beneficiários da Renda Mensal Vitalícia e do número de aposentados por invalidez) e ao mesmo tempo limitam o crescimento da receita proveniente de contribuições, o que tendencialmente pode inviabilizar o sistema previdenciário do ponto de vista financeiro.

Em outras palavras, o que se revela é a própria natureza anti-social da intervenção do Estado. A ausência de uma política de emprego e a existência de uma política de controle salarial, associadas a uma política recessiva de administração da crise econômica, ampliam a dimensão dos problemas sociais e instabilizam financeiramente a atuação dos programas sociais. Se isso gera um impasse financeiro para o sistema previdenciário, essa instabilidade ocorre porque sua estrutura de financiamento é montada tomando por base as contribuições sociais, o que mais uma vez revela, pelo ângulo do financiamento, o não comprometimento do Estado com a política social, uma vez que o crescimento dos gastos previdenciários se faz justamente às custas dessas contribuições diante da ausência de recursos públicos.

Na medida em que os problemas sociais recrudesçam, devido a ausência de soluções efetivas no plano das políticas públicas, os gastos previdenciários tendem a crescer sem que esses problemas sejam resolvidos. O sistema previdenciário só se sustenta financeiramente nos momentos de expansão econômica, pois seus recursos crescem temporariamente. Nos momentos de crise econômica, a sustentação financeira se rompe, uma vez que surge a questão da continuidade dos programas que se tornam deficitários frente à diminuição de recursos. Ao mesmo tempo, os problemas sociais tendem a se agravar pela própria elevação do desemprego. A implementação de medidas de contenção, no plano da política econômica e do próprio sistema, agrava o quadro de carências sociais sem que haja uma solução efetiva dos seus problemas financeiros,

o que força o Estado a transferir recursos para evitar a descontinuidade dos gastos e, no limite, a bancarrota do sistema previdenciário já que isso alargaria o campo de conflitos políticos e sociais. No caso da previdência, esse campo de conflitos é significativo, pois envolve não só os beneficiários, mas também os bancos, a rede privada de serviços e setores industriais.

A interpretação de Macedo e Oliveira sobre a crise financeira, ao enfatizar a importância da estrutura do sistema, se furta a discutir o que de fato constitui o "desequilíbrio estrutural" do sistema previdenciário. Além disso, aquilo que caracteriza como desequilíbrio estrutural é insuficiente para explicar o atual impasse financeiro.

No que se refere à explicação da chamada crise financeira da previdência, minha interpretação converge e se apóia naquela defendida por Braga e Silva. A crise do sistema previdenciário não tem uma dinâmica própria, configurando-se como um desdobramento da crise econômica que solapa sua base de sustentação financeira. Dado o declínio das receitas previdenciárias, o crescimento das despesas tende a alimentar o impasse financeiro, uma vez que a contenção esbarra em limites institucionais e fundamentalmente políticos. Esse crescimento ocorre não apenas devido à situação de crise econômica, mas também pela indexação de benefícios e por compromissos anteriores no caso de alguns benefícios.

Entretanto, é necessário explicitar uma questão que é um desdobramento da argumentação de Braga e Silva: a crise financeira do sistema previdenciário só pode ser considerada um dos aspectos da crise econômica, na medida em que sua estrutura de financiamento - baseada em contribuições sobre a folha de salário - é condicionada pela evolução econômica, o que leva a questionar o perfil de financiamento do sistema pela sua fragilidade financeira frente aos momentos de crise econômica. Se relacionarmos a isso a possibilidade de que a expansão do emprego e do

salário real ocorram em ritmo lento, essa fragilidade se acentua ainda mais. Tal hipótese é provável frente à experiência de evolução do salário real e da possibilidade de introdução de inovações tecnológicas no setor industrial, considerando ainda o fato de que em 1984 o nível de emprego não se elevou proporcionalmente à expansão da atividade econômica.

A interpretação do impasse financeiro do sistema previdenciário como resultado inexorável da crise econômica, leva à idéia de que sua recomposição financeira só é possível através da resolução da crise econômica de forma a possibilitar uma recuperação que seja acompanhada da expansão do emprego e do crescimento do salário. A solução apontada remete naturalmente à discussão dos rumos da política econômica, conjugada à reversão da orientação recessiva a ela imprimida no período 1980/1984.

Se a chamada crise financeira da previdência decorre simplesmente da crise econômica, isso mostra que o poder exercido por uma crise econômica é capaz de desestruturar toda uma organização e, com isso, abrir espaço para possíveis transformações. A crise econômica seria, portanto, mais relevante do que a crise financeira. Quanto ao sistema previdenciário, o que ele enfrenta é muito mais um impasse financeiro do que uma crise propriamente dita, se se pensar a crise como uma manifestação violenta de ruptura do equilíbrio do próprio sistema. Repito, se a crise econômica arrasta consigo a previdência social, isto só acontece porque a estrutura do sistema revela fragilidade diante das situações de crise.

Se os argumentos defendidos por Macedo e Oliveira e, principalmente, por Braga e Silva podem ser importantes na elucidação dos aspectos do impasse financeiro vivido pelo sistema previdenciário, tais argumentos no entanto revelam fragilidade exatamente por se limitarem a esse ângulo da questão. O impasse financeiro até hoje foi sempre resolvido e provavelmente continuará sendo a curto prazo, a menos que a política econômica dese-

quilibre ainda mais o setor público. Mais importante que o impasse financeiro expresso no déficit, mais importante do que a solução do déficit frente ao crescimento dos gastos e o declínio das receitas, é a discussão sobre o próprio caráter do sistema previdenciário, que a existência desse impasse revelou e colocou na ordem do dia.

Não há um amplo questionamento da legitimidade do sistema previdenciário ou da capacidade do Estado de gerir e implementar uma política previdenciária, tanto da parte de contribuintes e beneficiários, quanto da sociedade como um todo, ainda que as críticas venham aumentando cada vez mais. A identificação e questionamento do impasse financeiro da previdência social só faz sentido - em uma perspectiva crítica - como forma de apontar a inadequação do sistema que poderia vir a exercer papel importante na redução de desigualdades sociais flagrantes, pois se o núcleo das desigualdades básicas reside particularmente na distribuição de renda e na questão do emprego, a previdência poderia se constituir em um sistema capaz de promover a redistribuição, possibilitando uma maior equidade social.

Obviamente não se trata de descartar a discussão sobre o impasse financeiro, mas apenas relativizar o grau de importância atribuído a tão falada crise. Situado o problema no âmbito de sua gestão, é possível avaliar os procedimentos oficialmente adotados e formular alternativas que não representem uma nova perda para beneficiários e segurados. Creio que, nesse sentido, ao Estado cabe a responsabilidade direta pelo financiamento do déficit, o que aliás é previsto na legislação.

Mas há, sobretudo, a necessidade de questionar e reformular a própria estrutura do sistema previdenciário, uma vez que o quadro atual inviabiliza tanto a solução efetiva dos possíveis problemas financeiros quanto a atuação do sistema na melhoradas precárias condições de vida e de renda da maior parte da população.

A fusão pura e simples de programas de seguro e de assistência social, ao mesmo tempo que obscurece a definição dos objetivos do sistema previdenciário enfatiza o mito de seguro social, levando ao predomínio de uma lógica não distributiva no plano de benefícios (que apenas repõe o perfil de rendimentos anteriores dos segurados), aliada a programas que, além de serem considerados caridade pública, têm baixa efetividade na solução dos problemas que atingem segmentos importantes da população. No que se refere à assistência médica, a própria organização dos serviços, ao privilegiar a contratação do setor privado, propiciou um alargamento da comercialização da medicina e das práticas curativas sofisticadas dependentes da estrutura hospitalar, dificultando ainda a integração com os serviços oferecidos pelos estados e municípios. A subutilização da rede própria de serviços e a inexistência de mecanismos efetivos de controle sobre contratados e conveniados provocam o crescimento dos gastos, que não se traduz diretamente na melhoria da qualidade dos serviços prestados. Ao lado da deterioração dos serviços, convivem discrepâncias no atendimento a nível regional e entre os setores urbano e rural.

A não participação do Estado no financiamento dos benefícios e serviços propriamente ditos, faz com que seu financiamento repouse em contribuições compulsórias, o que exclui segmentos em situação de miséria absoluta e impede uma melhoria no perfil de distribuição de renda do ponto de vista do financiamento do sistema. Isso porque, em primeiro lugar, o acesso à maior parte dos benefícios e serviços torna-se dependente do vínculo contributivo e, em segundo lugar, porque quem sustenta efetivamente o financiamento são os próprios assalariados, havendo apenas uma redistribuição entre eles.

A configuração do sistema previdenciário, descrita acima, impossibilita que o sistema atue no sentido de compensar e reduzir os graus de desigualdade social.

Por outro lado, a ausência de participação dos recursos do Estado no financiamento, torna o sistema particularmente vulnerável às crises econômicas, pois faz com que dependa de uma única fonte de financiamento, estreitando a possibilidade de sustentação das receitas previdenciárias.

Alterar o perfil de financiamento e de gasto do sistema previdenciário no sentido de obter uma maior equidade social, significa alterar a própria concepção de previdência social que norteia a definição dos seus objetivos. A concepção oficial sobre o caráter da previdência corresponde à idéia de um seguro compulsório, que se destina a amparar a população economicamente ativa nas situações de perda da capacidade de trabalho devido a riscos ou contingências (invalidez, velhice e morte, doença e maternidade, acidente e enfermidade de trabalho, desemprego). Assim, seu objetivo básico resume-se à manutenção do rendimento através da concessão de benefícios proporcionais às contribuições, associada a serviços de assistência médica e de reabilitação profissional. Uma vez que a previdência social se estrutura a partir desta concepção, apenas se limita a reproduzir as condições de emprego e salário. Frente às precárias condições do emprego expressas no subemprego, desemprego e nos baixos salários existentes, essa estrutura acaba reproduzindo as desigualdades sociais, marginalizando ainda mais aqueles que já estão excluídos do chamado mercado formal de trabalho ⁽¹⁰⁾.

Se a previdência social constitui parte de uma política mais ampla que busca reduzir as desigualdades sociais, sua concepção tem que ser redimensionada no sentido de conferir um caráter redistributivo aos benefícios e um caráter preventivo aos serviços sociais e de saúde, em que os benefícios e serviços do

(10) Malloy e Borzutzky apontam, em uma análise sobre a questão populacional, que os sistemas previdenciários na América Latina têm efeitos regressivos sobre a distribuição de renda e reforçam os padrões pré-existentes e desiguais de estratificação social.

Malloy, James e Borzutzky, Silvia - "Politics, social welfare policy, and the population problem in Latin America" in *International Journal of Health Services*, vol. 12, nº 1, 1982.

sistema sejam considerados direito de todo cidadão.

A melhor forma de assegurar o atendimento dos setores excluídos da vida social e reduzir o quadro de desigualdades, é fazer com que a estrutura do sistema previdenciário contemple a compensação de rendimento - e não apenas sua manutenção - através de benefícios não contributivos e do estabelecimento de um padrão mínimo de renda socialmente justo nos planos de benefícios, cujo valor poderia ser equivalente ao dos benefícios não contributivos. Dessa forma, o acesso aos benefícios deixaria de depender do vínculo contributivo e o seu valor estritamente dependente do valor das contribuições. A existência de benefícios com um padrão mínimo permite a concessão de uma provisão mais adequada aos trabalhadores com baixos salários, enquanto os benefícios não contributivos possibilitam a extensão àqueles em condições precárias de emprego ou em situação de miséria absoluta.

A diretriz básica que deve pautar a alteração do perfil de financiamento do sistema previdenciário é sua adequação aos objetivos e funções do sistema. Frente às proposições apresentadas aqui, é necessário que também a estrutura de financiamento passe a ter um caráter redistributivo, através da participação dos recursos do Estado no financiamento e através da diferenciação progressiva das alíquotas de contribuições dos segurados. Por mais que haja avanços na estrutura de despesa do sistema previdenciário, ela não assume efetivamente um caráter redistributivo se os seus mecanismos de financiamento forem regressivos.

Nas proposições sobre a alteração da estrutura do sistema previdenciário, há a sugestão de promover uma completa separação entre os programas de previdência social propriamente dita e os programas assistenciais que seriam custeados pelo Estado. Da forma como aparece em Macedo e Oliveira⁽¹¹⁾, essa proposição se

(11) Macedo, Roberto - 1982.
Oliveira, Francisco - 1982.

justifica pela "preservação da autenticidade de um sistema de previdência social" (isto é, que deveria proporcionar a manutenção de rendimento, enquanto os programas assistenciais teriam um caráter nitidamente redistributivo) e visa permitir uma maior visibilidade ao sistema, tornando claro quem paga e quem se beneficia de cada programa. Ainda que ambos concordem quanto a possibilidade de contribuição dos segurados e Oliveira - baseado no critério de necessidade - proponha a concessão de um benefício mínimo no caso de aposentadoria por idade e tempo de serviço, tal proposição significa um retrocesso à concepção de seguro social e, portanto, é passível de críticas na perspectiva da concepção por mim apresentada.

O objetivo de conferir uma maior visibilidade aos programas através de sua separação, inclusive das fontes de financiamento - objetivo criticável pela sua orientação - parece à primeira vista bastante atraente, pois possibilitaria uma maior transparência dos problemas vividos pelo sistema previdenciário. Entretanto, justamente por conferir uma maior visibilidade abre-se o campo para o surgimento de novos problemas.

A análise dos sistemas previdenciários de outros países mostra que onde há uma separação dos programas assistenciais da estrutura do sistema previdenciário, como acontece nos Estados Unidos, esses programas são alvo fácil de cortes nos momentos de crise devido a sua maior vulnerabilidade. Geralmente concebidos para responder a necessidades específicas de grupos de pessoas caracterizadas como "incapazes", tais programas possuem alto grau de visibilidade social e são vistos pela opinião pública como caridade pública. Associados ainda ao baixo poder de resistência de seus beneficiários, tornam-se bastante vulneráveis do ponto de vista social e, em tempo de crise, essa "filantropia" é o primeiro gasto considerado desnecessário a ser cortado⁽¹²⁾. Sob a pers-

(12) Greenberg, M. - "A breakdown of consensus" in Dissent, fall 1982.

Rosenberry, Sara - "Social insurance, distributive criterion, and the welfare backlash; a comparative analysis" in British Journal of Political Science, 12, 1982.

A crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise com parada. Relatório final de pesquisa - convênio UNICAMP/NEPP-FUNDAP, 1985.

pectiva do financiamento, Fernando Rezende aponta que a separação das fontes de financiamento pode ter resultados negativos, do ponto de vista social e político, dado o histórico de baixa prioridade das áreas sociais na alocação de recursos orçamentários (13).

Frente a essas observações, parece desejável que os chamados "benefícios assistenciais" façam parte do plano de benefícios, como acontece atualmente com a Renda Mensal Vitalícia. Quanto aos serviços sociais, poderiam ser repensados procurando-se articulá-los de alguma forma a um plano de ampliação dos benefícios familiares, hoje restritos aos empregados e mesmo assim com um valor irrisório, como é o caso do salário-família.

A revisão do plano de benefícios e do serviço social requer uma análise detalhada de cada programa. De qualquer modo, essa alteração deve ser pensada a partir da introdução de um componente redistributivo nos benefícios, cujos mecanismos de financiamento sejam também redistributivos. Por outro lado, deve-se considerar a uniformização (entre os diversos regimes, principalmente urbano-rural) do conjunto de benefícios oferecidos. A ausência de universalidade e uniformidade dos benefícios, conjugada à ausência de participação do Estado no financiamento, impossibilitam a adoção de um princípio redistributivo no sistema previdenciário e que os benefícios e serviços sejam considerados direito do cidadão.

No caso da assistência médica, torna-se cada vez mais consensual que a sua alteração deve contemplar tanto a uniformização, universalização e melhoria da qualidade do atendimento quanto a rearticulação entre os setores público e privado, criando-se mecanismos efetivos de controle sobre a rede privada de serviços e otimizando-se a utilização e a qualidade dos serviços públicos. Inclui-se aí, sobretudo no plano das decisões e da prestação de serviços, a descentralização para os estados e municípios.

(13) Rezende, Fernando - 1984.

Essa descentralização deve estar baseada na garantia dos recursos financeiros necessários ou, do contrário, uma proposta que possibilita a princípio elevar a efetividade social dos programas se traduz na prática em cortes nesses programas. Os problemas da assistência médica, no entanto, transcendem o âmbito do sistema previdenciário e devem ser tratados ao nível da política de saúde. Como afirmam Braga e Silva: "... O problema real diz respeito à atual concepção da política global de saúde no Brasil, onde predomina um formato perverso de administração dos serviços de saúde, pautado pela ênfase no atendimento médico-hospitalar, "sofisticado e comercializado", com custos elevados, de difícil controle e de baixo impacto nas causas do estado endêmico da população..." (14). Assim, é a própria concepção da política de saúde que deve ser alterada no sentido de solidarizar a assistência médico-hospitalar e a assistência médico-sanitária, integrando as práticas curativas e preventivas. Ao que tudo indica, a possibilidade de avanço nesse sentido depende da definição e implantação de um Sistema Nacional de Saúde, onde estejam estabelecidas as funções e relações entre os setores público e privado e as várias instâncias governamentais, além de que venha a ser financiado por um Fundo Nacional de Saúde que reúna recursos de contribuições compulsórias do sistema previdenciário e dotações orçamentárias da União (15).

Sobre a alteração da estrutura de financiamento, apesar da necessidade de utilização de recursos orçamentários figurar na pauta das discussões, tem-se privilegiado a modificação da base de incidência das contribuições compulsórias da folha de sa-

(14) Braga, José e Silva, Pedro - 1981.

(15) O detalhamento das alterações necessárias no âmbito da política de saúde pode ser visto no relatório final do seminário "A crise e a transição democrática: saúde e previdência social", Rio de Janeiro-ABRASCO-IERJ-NEPP/UNICAMP - 1984.

lários para o faturamento ou o valor adicionado (16). Essa modificação é sugerida considerando os impactos negativos da utilização da folha de salários sobre a expansão do emprego, uma vez que as contribuições ao se basearem exclusivamente nos salários oneram os custos de mão-de-obra. Tem lugar, assim, uma distribuição desigual da carga contributiva entre as empresas, o que proporcionalmente afeta bem mais aquelas empresas trabalho-intensivo, justamente as mais empregadoras. Por outro lado, ao encarecer o custo da mão-de-obra, essa prática acabe estimulando a adoção de

(16) Cf. Braga, José e Silva, Pedro, 1981; Silva, Pedro, 1984; Rezende, Fernando, 1984;

Bacha, Edmar; Mata, Milton da e Modenesi, Rui - Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra, uma interpretação do problema e seu debate. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972; Silva, Adroaldo e Luque, Carlos - Alternativas para o financiamento do sistema previdenciário. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1982.

Uma proposição distinta aparece em Oliveira e Silva; manter a folha de salários como base de incidência das contribuições, instituindo uma seletividade nas alíquotas de acordo com as relações valor adicionado/número de empregados e faturamento anual/número de empregados (para as empresas são sujeitas à sistemática do Imposto sobre Circulação de Mercadorias -ICM). Veja Oliveira, Francisco e Silva, José. Subsídios para a reformulação de incidência de contribuições previdenciárias. Rio de Janeiro, 1980.

A alteração da base incidência das contribuições aparece também a nível internacional no debate sobre os sistemas previdenciários. A literatura internacional sugere frequentemente uma mudança para o valor adicionado, apesar dos debates serem inconclusivos sobre os efeitos econômicos de cada opção. Veja IESSS - La financiación de la Seguridad Social: los modelos alternativos y su crítica. Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1980. OIT - Financing social security: the options (an international analysis). Geneva, ILO, 1984.

OIT - Into the twenty-first century: the development of social security. Geneva, ILO, 1984.

técnicas de capital intensivo que possibilitam reduzir o custo de produção (17).

A idéia de que as contribuições previdenciárias inibem a expansão do emprego, ao aumentar o custo da mão-de-obra, sustenta-se na hipótese pouco provável de que representam efetivamente um ônus às empresas e não são repassadas através do aumento de preços e/ou da redução de salários.

(17) Ainda que nem todas as análises sobre as contribuições previdenciárias caminhem no mesmo sentido, pode-se observar que as proposições relativas ao impacto sobre o emprego das contribuições baseadas na folha de salários têm um viés próprio à teoria econômica neoclássica.

Assim, o argumento de que as contribuições previdenciárias afetam as empresas pode ser associada à visão neoclássica a respeito da demanda de trabalho. A nível microeconômico, a demanda de trabalho das empresas, que operam segundo critérios de maximização em condições de concorrência perfeita, supõe que o preço do "fator trabalho" iguale o valor da produtividade marginal do trabalho. Assim, as contribuições previdenciárias, ao elevarem o preço do trabalho, fariam com que as empresas, para um dado nível de equipamento, reduzissem o número de trabalhadores empregados visando atingir um novo ponto de maximização de lucros.

Da mesma forma, a ênfase conferida ao preço relativo dos "fatores de produção" como determinante da adoção de técnicas capital-intensivo encontra sustentação na teoria neoclássica.

Apesar de ser relevante a discussão em torno das proposições sobre os impactos das contribuições previdenciárias pelo ângulo das formulações de teoria econômica que utilizam, tal preocupação foge do âmbito deste trabalho. Partindo do pressuposto que há uma estrutura de mercado em que as empresas estabelecem seus preços através de seu poder de mercado, limitei-me a atribuir importância ao possível impacto das contribuições sobre as pequenas empresas.

Para uma crítica à concepção neoclássica, veja:

Steindl, Josef - Madurez y estancamiento en el capitalismo norteamericano. México, Siglo Veintiuno, 1979 (primeira parte).

Kalecki, Michal. - Teoria da dinâmica econômica. Os pensadores, Abril, 1978.

Para uma análise das relações entre salários, emprego e progresso técnico, com uma crítica aos pressupostos neoclássicos veja:

Souza, Paulo - A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. Tese de doutoramento, 1980.

Beluzzo, Luiz - Um estudo sobre a crítica da Economia Política. Tese de doutoramento, 1975.

No que se refere ao problema das empresas trabalho-intensivo, pode-se a princípio supor que estas são mais oneradas do que as empresas capital-intensivo. Entretanto, a desigualdade deixa de existir se se considerar que as empresas capital-intensivo podem pagar indiretamente maiores contribuições através do consumo intermediário, se as contribuições forem incorporadas aos preços. Seria necessário, ainda, demonstrar que uma maior proporção de contribuições pagas com base na folha de salários afeta significativamente a rentabilidade e competitividade das empresas trabalho-intensivo e, ainda, que exista uma homogeneidade entre elas. Além disso, a possível interferência na competitividade das empresas - em caso de distribuição desigual da carga contributiva entre empresas trabalho-intensivo e capital-intensivo - dificilmente pode ser situada a nível intersetorial em que as produções são diferenciadas. Mesmo assim, creio que o problema dos efeitos adversos sobre as empresas trabalho-intensivo pode ser considerado relevante em um mesmo setor produtivo, onde as pequenas empresas, com menor capacidade econômico-financeira e poder de mercado, empregam um contingente maior de trabalhadores ao contrário das grandes empresas.

A idéia de que as contribuições baseadas na arrecadação sobre a folha de salário estimulam a implementação de técnicas capital-intensivo, acaba sobrelevando o papel das contribuições na adoção dessas técnicas. Em primeiro lugar, é razoável supor que o custo salarial global é muito mais influenciado pelos salários diretos do que pelas contribuições. Em segundo lugar, se a introdução de máquinas no processo produtivo é influenciada pelo custo da força de trabalho em relação ao dos bens de capital, seria necessário contrapor aos efeitos das contribuições aqueles decorrentes de possíveis medidas adotadas para estimular o investimento, que podem reduzir o custo dos bens de capital, assim como as próprias contribuições sociais podem afetá-lo indiretamente, se ocorrerem alterações em seus preços. Finalmente, são as determinações gerais das transformações tecnológicas em uma economia capitalista e as condições de concorrência intercapitalista

que incentivam a substituição de trabalho por capital. Os efeitos finais das inovações tecnológicas sobre o emprego não são pré-estabelecidos, dependendo dos encadeamentos entre os vários setores produtivos, da possibilidade de surgimento de novos produtos e do próprio movimento do processo de acumulação.

Se a avaliação dos possíveis efeitos das contribuições sobre o emprego varia de acordo com as proposições teóricas adotadas, os estudos empíricos, por sua vez, nada concluem a respeito. Em uma pesquisa destinada a avaliar os impactos da utilização da folha de salários ou do valor adicionado como base de incidência das contribuições sociais, Adroaldo Moura da Silva e Carlos Antonio Luque afirmam que: "Em resumo, toda esta análise não nos autoriza a advogar a veracidade da proposição de que os encargos trabalhistas inibem a criação do emprego: mas, por outro lado, também não nos permite negar que uma mudança no preço relativo dos fatores provocaria alguma alteração na absorção de mão-de-obra"⁽¹⁸⁾.

Ainda que a pesquisa demonstre que o emprego é sensível ao custo da mão-de-obra, chegou-se à conclusão de que os custos dos encargos trabalhistas dependem tanto da taxa efetiva de incidência dos encargos sobre os salários - função da estrutura salarial - quanto da parcela salarial no valor adicionado, condicionada pela relação capital/trabalho e pela estrutura de custos diretos (matérias primas e salários). A pesquisa, que considerou um conjunto de setores, acabou revelando uma elevada dispersão da taxa de incidência dos encargos nos custos de produção entre os setores industriais, impossibilitando a generalização em torno da idéia de que as contribuições sobre folha de salários afetam mais os setores de trabalho intensivo e que sua alteração com base no valor adicionado beneficiaria plena e exclusivamente as empresas trabalho-intensivo.

(18) Cf. Silva, Adroaldo e Luque, Carlos - 1982. A pesquisa considera todos os encargos existentes sobre a folha de salários e não apenas as contribuições destinadas ao sistema previdenciário.

Portanto, as indicações existentes revelam que o argumento utilizado em favor da alteração da base de incidência das contribuições - considerando os impactos sobre o emprego - não é suficiente para justificar tal alteração. O mesmo pode ser dito em relação ao argumento que privilegia os efeitos redistributivos, a partir dos impactos sobre preços. Do ponto de vista econômico, contribuições sobre valor adicionado ou faturamento não se distinguem de tributos indiretos, cujo ônus acaba recaindo sobre a população como um todo e particularmente sobre as camadas de baixa renda, em que a participação do consumo na renda familiar é maior. Se o problema de fundo é a possibilidade das empresas repassarem aos preços o valor relativo às contribuições, fazendo com que assalariados e consumidores suportem o financiamento do sistema previdenciário, tal possibilidade continua existindo mesmo que se altere a base de incidência. Neste sentido, o resultado vai depender em última instância da capacidade de defesa do nível salarial pelos trabalhadores e da presença ou não de uma política efetiva de controle de preços.

Assim, qualquer que seja a base de incidência, a princípio as contribuições provocam impactos alocativos e distributivos. Entretanto, a avaliação dos resultados finais de cada opção sobre salários, preços, emprego, capacidade de auto-financiamento por setor, está sujeita a um conjunto ao mesmo tempo amplo e complexo de hipóteses, sendo que os modelos econométricos parecem pouco contribuir para tanto. Dessa forma, a utilização do faturamento ou do valor adicionado como base de arrecadação, só se sustenta pela possibilidade que isto representa no sentido de se obter maiores índices de arrecadação - devido à ampliação da base de incidência - e, portanto, de garantir a sustentação financeira do sistema previdenciário.

A imposição sobre o faturamento é geralmente criticada pelos seus efeitos negativos sobre a elevação dos preços, decorrente do seu caráter cumulativo (em cascata), onerando as em-

presas mais frágeis e podendo incentivar, no caso de acentuada elevação, a uma verticalização do processo produtivo. A imposição sobre o valor adicionado não está sujeita a essas restrições, mas tem uma cobertura limitada em relação ao emprego público. A alteração da base de incidência para o valor adicionado deveria, a princípio, ser adotada naqueles setores onde se mostrasse viável e comprovadamente eficaz na obtenção de maiores recursos.

O debate sobre a alteração da base de incidência deveria, portanto, situar-se no campo de possibilidade de uma melhor sustentação financeira do sistema previdenciário. A própria forma de financiamento pode ser utilizada como instrumento de política econômica, empregando por exemplo a diferenciação de alíquotas para incentivar as pequenas empresas e o desenvolvimento de algumas áreas regionais⁽¹⁹⁾. Essa utilização envolve certamente uma maior complexidade administrativa e deve ser cuidadosa para não produzir um resultado contrário ao pretendido, provocando a diminuição da arrecadação.

Se pensarmos na permanência de contribuições baseadas na folha de salários, há problemas resultantes da existência de um teto de salários sujeitos à contribuição. Este teto faz com que a taxa de incidência efetiva das contribuições dependa da estrutura salarial das empresas, afetando aquelas que têm maior número de empregados em faixas salariais baixas. A eliminação do teto, além de solucionar esse problema, pode representar a elevação de fato das receitas previdenciárias, pois alarga a base de incidência. Em relação aos próprios segurados, a existência do teto provoca efeitos regressivos ao beneficiar proporcionalmente aqueles com rendimentos mais elevados, efeito que poderia ser minimizado no caso da eliminação do teto. Contra essa medida, pode-se argumentar que daria margem à elevação futura do valor dos

(19) A utilização do sistema previdenciário como instrumento de política econômica não é nova na experiência internacional. No contexto da crise atual, esse papel se acentuou ainda mais - Espanha e França, por exemplo, têm se utilizado da isenção de contribuições no âmbito das políticas de emprego. Veja, A Crise Internacional e as Políticas Sociais: uma proposta de análise comparada. 1985.

benefícios, considerando a permanência de benefícios relacionados ao rendimento passado. Neste caso, há a alternativa de manutenção do teto para alguns benefícios, particularmente as aposentadorias.

As dificuldades reveladas na avaliação dos efeitos finais provocados por uma mudança na base de incidência das contribuições levam, mais uma vez, a pensar em alterações da estrutura de financiamento de modo a torná-la coerente com os objetivos do sistema previdenciário. Se se pretende imprimir uma lógica redistributiva ao sistema, de maneira que os benefícios e serviços passem a ser considerados direitos sociais e oferecidos de acordo com as necessidades existentes, a estrutura de financiamento deve necessariamente contemplar uma participação efetiva de recursos tributários no financiamento de benefícios e serviços. Do contrário, não é possível a atuação do sistema no sentido de promover a melhoria do perfil de distribuição de renda, como também a universalização e uniformização dos benefícios e serviços, resultando na exclusão de segmentos populacionais com necessidades sociais gritantes. Nesse sentido o debate sobre a alteração da estrutura de financiamento do sistema previdenciário deve privilegiar a questão da participação do Estado. Quanto a isso, a análise dos sistemas previdenciários internacionais deixa entrever duas possibilidades: 1) uma estrutura de financiamento baseada na combinação de recursos tributários e derivados de contribuições, sem vinculação direta entre fontes e usos; 2) uma estrutura de financiamento em que a natureza dos recursos seja adaptada à natureza da despesa. Neste último caso, as contribuições financiariam benefícios proporcionais ao rendimento ocupacional e as receitas tributárias financiariam aqueles benefícios que se destinam a garantir um padrão mínimo de vida, tais como benefícios com componente básico, benefícios não contributivos, benefícios familiares e assistência médica⁽²⁰⁾.

(20) Cf. OIT - 1984.

A crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada, 1985.

Mas, a participação do Estado no financiamento do sistema previdenciário coloca uma questão mais ampla: são os métodos de financiamento do gasto público como um todo - e a própria natureza deste gasto - que devem ser adaptados aos objetivos sociais. O sistema tributário atual apresenta um alto grau de regressividade social, pela participação ainda elevada de impostos indiretos (principalmente o ICM e o IPI) conjugada à insuficiência e/ou escassa progressividade dos impostos diretos. A possibilidade criada através da participação de recursos tributários no sentido de gerar efeitos redistributivos no âmbito do sistema previdenciário, seria facilmente abortada na ausência de uma reforma tributária que atenuasse aquela regressividade contemplando o alargamento da tributação sobre o capital e o patrimônio. Seria o mesmo que dar com uma mão e tirar com a outra ⁽²¹⁾. Por outro lado, o histórico de irregularidade e diminuição dos recursos do orçamento fiscal destinados à área social, leva a crer que a proposta de participação do Estado no financiamento do sistema, através de recursos orçamentários, é uma faca de dois gumes e o melhor no caso seria criar recursos ou tributos específicos. Entretanto, a própria diminuição do repasse de recursos da "cota de previdência" mostra que tal medida pode ser insuficiente. Há necessidade de que o orçamento fiscal recupere sua natureza de gasto social e que os recursos destinados ao sistema previdenciário sejam garantidos como genuíno gasto público. Sobre a criação de recursos ou tributos específicos, pode ser pensada a nível da reforma tributária, sintonizando-os ao sistema tributário como um todo, desde que não tenham conseqüências distributivas indesejáveis.

(21) Para uma avaliação do sistema tributário atual e das diretrizes básicas para sua reformulação veja Serra, José. "O Sistema tributário: diagnóstico e Reforma" in Revista de Economia Política, vol. 3, nº 1, jan./março 1982. No período recente, apesar do aumento significativo da tributação sobre os rendimentos de capital, a regressividade social do sistema tributário não se alterou substancialmente. A regressividade do imposto de renda de assalariados e autônomos ampliou-se devido aos procedimentos adotados no reajuste das tabelas do Imposto de Renda da Pessoa Física - IRPF e do Imposto de Renda na Fonte. Veja, neste sentido, Análise de Conjuntura Econômica - Retrospectiva do ano - 1983 e 1984. Secretaria de Economia e Planejamento, São Paulo.

A participação do Estado no financiamento do sistema previdenciário pode, assim, permitir uma maior equidade social e ao mesmo tempo conferir uma maior capacidade financeira ao próprio sistema, na medida em que deixa de se restringir apenas ao desempenho da receita proveniente das contribuições compulsórias. Nesse sentido, a própria resistência da estrutura de financiamento do sistema previdenciário tende a aumentar nos momentos de crise econômica.

Acredito que só a alteração da estrutura de financiamento e de despesa que considere as linhas gerais de orientação descritas acima, pode conferir à política previdenciária um caráter social. Entretanto, uma vez que tal alteração alarga também o campo de ação do sistema previdenciário, este pode vir a atuar ainda mais como caixa de ressonância das precárias condições de vida, emprego e salário, o que levaria a crer que o sistema poderia se inviabilizar financeiramente. Mas não cabe delegar unicamente ao sistema previdenciário a responsabilidade pela dívida social existente - é necessário promover a ação conjunta e coordenada da previdência social com as demais políticas sociais.

CAPÍTULO 3

POLÍTICA SOCIAL E POLÍTICA ECONÔMICA: O FINANCIAMENTO
DOS PROGRAMAS SOCIAIS

Como vimos, o financiamento da política previdenciária caracteriza-se pela ausência de recursos do Estado, baseando-se em um mecanismo de contribuições de trabalhadores e empresas sobre a folha de salários, que faz com que o ônus recaia sobre os consumidores em geral e os trabalhadores assalariados de menor renda, em particular. Tal perfil de financiamento impede que ocorra uma efetiva redistribuição de renda. Sobrepõe-se a isso, uma estrutura de despesa que, apesar de contemplar alguns programas não contributivos, não possui um caráter redistributivo, uma vez que a maioria dos benefícios depende do vínculo contributivo e do valor das contribuições.

Se o vínculo contributivo já exclui os incapazes de contribuir, isto é, aqueles afastados do mercado de trabalho, a proporcionalidade existente entre o valor dos benefícios e o valor das contribuições torna o benefício obtido proporcional ao poder de compra ou ao salário anterior, no caso dos trabalhadores segurados. Efetivamente a proporcionalidade não existe, sendo muito provável que o segurado contribua bem mais do que o benefício recebido, considerando a contribuição direta e a indireta na qualidade de consumidor. No que se refere aos benefícios oferecidos, a proporcionalidade legal reproduz as diferenças salariais anteriores relacionadas às mais diversas situações ocupacionais. A inexistência dessa proporcionalidade, no caso dos serviços médicos, não significa necessariamente que este seja um benefício efetivamente redistributivo, uma vez que o programa de assistência médica é financiado pelas contribuições e, portanto, pelos próprios segurados. Se ocorre alguma redistribuição, é apenas entre os próprios trabalhadores. Mais que isso, a transferência para as empresas privadas da provisão dos serviços médicos, através de contratos e convênios, transforma a assistência médica previdenciária em um instrumento de financiamento da acumulação de capital, tanto para as empresas médicas quanto para os setores industriais ligados à produção de equipamentos hospitalares e de remédios que, diga-se de passagem, são setores largamente internacionalizados. A privatização da produção dos serviços médicos contribui para a mercantilização da me-

dicina, interessando muito mais a contrapartida monetária do que a saúde do paciente. Nesse contexto, se estabelece um tratamento diferenciado para cada tipo de clientela: à clientela previdenciária, a quantidade de serviços em detrimento da qualidade; à clientela privada, a prioridade e qualidade dos serviços, na mesma medida em que são remunerados.

Essas características do perfil de gasto e, particularmente, do perfil de financiamento não se restringem à política previdenciária, reaparecendo também em outras áreas de intervenção social, que atuam de forma semelhante, considerando as especificidades de cada programa.

A política educacional contempla para o ensino de primeiro grau - considerado área de atuação prioritária - um mecanismo de financiamento baseado em contribuições das empresas sobre a folha de salários de 2,5% até 20 salários mínimos: o salário-educação. Tal mecanismo tem os mesmos problemas relativos às contribuições previdenciárias, fazendo com que os assalariados e consumidores suportem o financiamento do programa de educação. Além disso, a própria sistemática de recolhimento gera distorções e potencializa a expansão da rede privada de ensino, pois as empresas em lugar de recolherem o salário-educação podem aplicá-lo diretamente, através do Sistema de Manutenção do Ensino-SME, na manutenção de suas próprias escolas, na aquisição de vagas junto à rede privada de ensino e na indenização ao empregado. Cabe ressaltar que a gestão do SME em nível federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE tendeu, entre 1975 e 1983, a restringir a margem de controle efetivo sobre as aplicações das em-
presas⁽¹⁾.

(1) Para uma análise mais detalhada dos mecanismos de financiamento do setor-educacional e uma avaliação da política de educação no período recente veja Financiamento das Políticas Sociais. Relatório final de pesquisa, convênio UNICAMP/NEPP - SEPLAN, 1984.

No caso da política habitacional, há uma estrutura de financiamento que contempla recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço-FGTS, das Cadernetas de Poupança e das letras imobiliárias (colocadas no mercado pelas Associações de Poupança e Empréstimo e pelas Sociedades de Crédito Imobiliário), recursos provenientes em grande parte dos assalariados. Além disso, esses recursos são remunerados com juros e correção monetária, o que pressupõe a cobrança dos bens oferecidos, ou seja, a caracterização do bem - casa - como mercadoria, cuja venda venha cobrir a remuneração das fontes de financiamento. Condiciona-se, assim, o caráter dos gastos, pois o financiamento da casa própria orienta-se por critérios de rentabilidade. Essa estrutura de financiamento da política habitacional acaba excluindo os segmentos populares de baixo ou nenhum poder de compra, além de que os programas destinados à população de menor renda (com taxas de juros menores e prazos mais longos) tenderam a não remunerar adequadamente os fundos financeiros, tornando-se deficitários. De acordo com uma lógica de auto-suficiência financeira e de equilíbrio orçamentário, os recursos foram direcionados para os setores de maior lucratividade e os programas se voltaram efetivamente para a população de maior renda. Houve uma redução no nível de atendimento dos assalariados com renda até 5 salários mínimos, que enfrentam um persistente déficit habitacional enquanto os segmentos com renda superior a 10 salários mínimos obtêm financiamentos superiores às suas necessidades. Ao lado disso, houve uma deterioração no padrão da habitação destinada aos segmentos populares de baixa renda, relacionada à própria necessidade de diminuição dos custos. Ocorre assim uma diferenciação no tratamento da clientela no que se refere à prioridade e qualidade dos bens oferecidos - ao mesmo tempo que a classe média alta desfruta de privilégios, os segmentos populares mais necessitados são vitimados pela exclusão.

A prioridade aos programas destinados à população de alta renda corresponde ao financiamento da própria expansão do setor privado dentro do Sistema Financeiro de Habitação, uma vez que são as Associações de Poupança e Empréstimo e as Sociedades de Crédito

Imobiliário as responsáveis diretas por esses programas. Nesse sentido, a política habitacional articula-se à expansão do sistema financeiro e, em última instância, financia o crescimento dos setores empresariais ligados à construção civil. Quanto à utilização do FGTS, representa uma transferência de renda dos trabalhadores para os setores empresariais e a classe média, em prejuízo dos próprios trabalhadores, que além de enfrentarem uma deteriorização nos índices de remuneração do Fundo não têm, na sua grande maioria, acesso à casa própria.

Ainda durante os anos 70, o Banco Nacional de Habitação - BNH reorientou os gastos para a área de saneamento básico, que permitia uma maior remuneração dos recursos aplicados, pois foram emprestados a órgãos públicos que seguiram uma política tarifária realista. A política de saneamento - em que participam o BNH e os governos estaduais e municipais - tem um perfil de financiamento e gasto semelhante ao da política habitacional. Nesta área, a estrutura de financiamento é constituída por recursos do BNH emprestados às companhias estaduais de água e esgoto (através dos bancos estaduais), de um percentual da receita tributária dos estados para um fundo especial de investimentos - Fundo de Água e Esgoto (FAE) e de recursos a fundo perdido dos municípios. Tal estrutura pressupõe a remuneração dos recursos (exceção feita aos recursos municipais), o que faz com que os gastos se orientem por critérios de rentabilidade. A extensão da rede de água e esgoto depende da compatibilidade entre as tarifas cobradas e o retorno do investimento. Mais uma vez, os serviços são mercantilizados e a população de baixa renda é excluída, na medida em que os serviços - principalmente o serviço de esgoto devido ao seu alto custo - não se voltam para o atendimento de suas necessidades⁽²⁾.

(2) Para uma análise mais detalhada da estrutura e desempenho dos programas habitacionais e de saneamento no período recente veja Financiamento das Políticas Sociais, 1984.

Essas políticas que contam com mecanismos de financiamento independentes do orçamento fiscal, longe portanto da responsabilidade direta do Estado no financiamento, foram as que tiveram maior expansão no pós 64 - notadamente os programas previdenciário e habitacional (SINPAS e BNH).

A diversificação de mecanismos de financiamento dos programas sociais independentes da tributação geral, contam ainda com a criação de fundos especiais de financiamento, como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS e o Fundo de Investimento Social - Finsocial.

O FAS é criado em 1974 para financiar as áreas de saúde, educação e cultura, previdência e assistência social, trabalho, interior e justiça. As fontes de financiamento do FAS são a renda líquida das loterias esportiva e federal, os recursos dos orçamentos operacionais da Caixa Econômica Federal, as dotações orçamentárias da União e outros recursos de origem interna ou externa provenientes de repasse ou financiamento. Os recursos das loterias são destinados às aplicações a fundo perdido do Governo Federal nos Ministérios da área social e os demais, ao financiamento a custo subsidiado de projetos públicos ou privados na mesma área. A estrutura de financiamento do FAS, na medida em que também contempla recursos não remunerados, pode a princípio propiciar gastos sem ter que recorrer a critérios de rentabilidade. Entretanto, as análises⁽³⁾ sobre o comportamento do FAS no período 1975/1980 indicam que, apesar de contar com dotações da União, a composição do financiamento passou a ter maior participação dos recursos remunerados a partir da diminuição dos recursos da União, ao mesmo tempo que a maior parte dos recursos era destinada aos financiamentos subsidiados. A diminuição das dotações orçamentárias da União e o financiamento de projetos com alto grau de subsídio, contribuíram para uma situação de instabilidade financeira do FAS.

(3) Silva, Pedro - Atenção à saúde como política governamental - 1984.
Braga, José e de Paula, Sérgio - Saúde e Previdência - Estudos de Política Social - 1981.

Se a própria distribuição dos projetos contratados contribuiu para essa instabilidade, é necessário considerar os fins a que foram destinados, pois - mesmo havendo um número relativamente maior de projetos no setor público, principalmente na área de educação - na área de saúde o setor privado que desfrutou de todo privilégio. Como afirmam José Carlos Braga e Sérgio Gões de Paula : " Com o FAS, fecha-se o ciclo do apoio financeiro governamental ao setor privado de assistência à saúde: com os recursos das contribuições à previdência, paga-se a parte mais substancial do custeio dos serviços de saúde; estes recursos, entretanto, não podem ser usados para financiar a expansão da oferta ou a modernização e melhoria do padrão tecnológico das unidades privadas. Definindo-se, como se faz, a prioridade do atendimento via rede privada de saúde, estava posta a necessidade de mobilizar financiamentos...".

O Finsocial, criado em 1982 para financiar investimentos na área social, conta com recursos provenientes de contribuições das empresas (0,5% sobre o faturamento das industriais e um adicional de 5% sobre o imposto de renda das empresas prestadoras de serviços) que são direcionados apenas para o setor público. A princípio, esta exclusividade romperia a articulação direta com o setor privado. Entretanto, o financiamento do Finsocial, além de não fugir à lógica de criação de mecanismos de financiamento contributivos, institui uma contribuição sobre o faturamento das empresas com efeitos potencialmente inflacionários. Além disso, a dificuldade de acesso às informações sobre as aplicações do Finsocial não permite uma avaliação do seu desempenho, fazendo com que parem sérias dúvidas sobre a sua utilização. Desde a época de sua criação, indicava-se que, muito mais que atender a prioridades sociais, o Finsocial constituía um instrumento para facilitar a reciclagem da dívida externa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES e compensar seu esvaziamento provocado pela política fiscal contencionista⁽⁴⁾.

(4) Lessa, Carlos - "FINSOCIAL - a distorção autoritária da proposta do PMDB" in Revista do PMDB, vol. 1, nº 3, 1982.

Os programas sociais que dependem basicamente de recursos do Orçamento Fiscal, além de terem pequena participação no gasto total passaram a contar com recursos decrescentes. É o caso dos programas vinculados à provisão de bens e serviços coletivos e universais existentes, por exemplo, nas áreas de Saúde Pública e Educação. Nos anos 70, o programa de educação e cultura teve uma participação no gasto total da União de 7,4% em média e o programa de saúde e saneamento de 2,7%. Apesar destes programas apresentarem uma expansão, no período 1978/1980 há uma taxa média de crescimento anual de -3,6% e -9,3%, respectivamente. No setor de educação, a diminuição de recursos e o descaso quanto à formação, condições de trabalho e remuneração dos professores resultaram na perda de qualidade do ensino público de primeiro e segundo graus, produzindo nova diferenciação entre a clientela existente - a das escolas públicas e a das escolas privadas, que é beneficiada por um melhor nível de ensino. Na área de Saúde Pública, a restrição de recursos traduziu-se no declínio da participação dos recursos do orçamento fiscal no gasto total com saúde, contrastando com o aumento da participação dos recursos do INAMPS. Durante esse período, os gastos com o conjunto dos programas sociais cresceram, mas a um ritmo inferior ao do gasto total da União e dos demais programas, particularmente nas áreas de administração e planejamento, desenvolvimento regional e infra-estrutura. Já no final da década (1978/1980) apresentaram uma taxa média de crescimento negativa, reduzindo a participação relativa dos programas sociais nos gastos da União⁽⁵⁾.

De modo geral, o que se observa é que diante da não utilização da tributação geral há uma diversificação das formas de financiamento com o alargamento de mecanismos parafiscais e de outros recursos extra-orçamentários, ao mesmo tempo que declina a participação do orçamento público no financiamento da política social.

(5) Bonini, Mário - Orçamento Público - Políticas Sociais 1970-1980. FUNDAP, 1983. Neste trabalho, os programas sociais compreendem os programas de Educação e Cultura, Previdência e Assistência Social, Saúde e Saneamento, Trabalho, Habitação e Urbanismo. Mesmo considerando o programa de Previdência e Assistência Social, composto basicamente pelos encargos previdenciários da União, a participação dos programas sociais nos gastos da União é pequena - cerca de 24% em média na década de 70.

Seu financiamento caracteriza-se, assim, pelo predomínio de mecanismos contributivos (as contribuições previdenciárias, o salário-educação, o Finsocial, o FGTS e inclusive o PIS-PASEP) e de outros recursos extra-orçamentários (provenientes das cadernetas de poupança, das rendas de loterias etc.).

Essa forma de financiamento - na medida em que contempla recursos remunerados e contribuições que são repassadas aos preços - implica na perda do caráter de bens universais dos benefícios e serviços oferecidos e ainda faz recair sobre os próprios trabalhadores assalariados, principalmente do setor urbano, a maior parcela do ônus financeiro. A forma de financiamento condiciona assim o próprio caráter dos gastos: a utilização de critérios de rentabilidade e a oferta dos bens e serviços de acordo com a capacidade de pagamento ou de contribuição. A isso se soma a transferência ao setor privado da produção de bens e serviços, particularmente na área de assistência médica. Dessa forma, é improvável que os programas tenham efeitos verdadeiramente redistributivos, modificando o perfil de distribuição de renda existente e deixem de excluir os segmentos sociais mais necessitados, justamente aqueles que têm baixa capacidade de pagamento e não fazem parte do setor econômico organizado. Mesmo os programas que são considerados redistributivos - como o FGTS, o PIS, a Renda Mensal Vitalícia e os benefícios do trabalhador rural - têm seu potencial redistributivo limitado pela forma de financiamento. Por outro lado, os chamados programas preventivos - Saúde, Educação - além de sua baixa prioridade são financiados por recursos provenientes de um sistema tributário regressivo.

A utilização de critérios de rentabilidade, a mercantilização de bens e serviços e a transferência de sua produção para empresas privadas e mesmo a concentração e centralização de recursos em grandes organizações estatais traduzem uma lógica privada. Dessa forma, a orientação básica que condiciona a política social é a de privatização, ao mesmo tempo em que ao atuar como repassadora de recursos ao setor privado, financia a acumulação de capital.

Também a nível do processo decisório pode-se observar esta orientação. O poder de decisão quanto à formulação, gestão e im-

plementação dos programas passa a estar concentrado na esfera federal através da atuação dos ministérios e de organizações, tais como SINPAS e o BNH. Em um contexto autoritário, a inexistência de mecanismos de controle e de participação social - a nível dos partidos, do poder legislativo ou dos canais de participação direta dos beneficiários - amplia a margem de atuação e manobra dos segmentos burocráticos e o seu grau de articulação com o setor privado⁽⁶⁾.

A regra geral, portanto, é a socialização dos custos e, em última instância, a privatização dos benefícios, conferindo ênfase à política social como instrumento de sustentação do nível de consumo dos assalariados, de adequação do padrão de consumo ao perfil de industrialização (nítido no financiamento da casa própria) e de criação de mecanismos capazes de impulsionar a acumulação de capital. Essa regra não exclui o fato de alguns segmentos terem acesso a benefícios e serviços que sua condição de renda a princípio não permite e que ainda haja, em alguns programas, efeitos redistributivos isolados.

Em resumo, observa-se que, apesar da expansão ocorrida particularmente na década de 1970, os programas sociais tiveram pouca eficácia na alteração do perfil de distribuição de renda e baixa efetividade social, principalmente no que se refere à solução dos problemas vividos pelos segmentos populacionais de baixa renda ou em situação de miséria absoluta. O quadro de carências e desigualdades se expressa nas elevadas taxas de analfabetismo e de reprovação e evasão escolar no 1º e 2º graus; na diminuição do índice de escolaridade; nas péssimas condições de saúde, habitação e saneamento básico; no tratamento diferenciado dos problemas sociais nas várias regiões do país, em prejuízo do norte e nordeste e do setor rural; no baixo valor dos benefícios previdenciários e na piora da distribuição de renda⁽⁷⁾.

(6) Veja nesse sentido Silva, Pedro e Fagnani, Eduardo - O perfil das políticas de governo na área social. CEBRAP, 1983.

(7) Veja nesse sentido Faria, Vilmar e Silva, Pedro - Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica demográfica: a discussão de um caso, Brasil - 1950/80. São Paulo, 1983.
Financiamento das políticas sociais. NEPP/UNICAMP - SEPLAN, 1984.

De acordo com a lógica de privatização, a política social correspondeu e ao mesmo tempo sintonizou-se a um estilo de desenvolvimento econômico concentrador e excludente, no qual a ação do Estado voltou-se para o atendimento dos interesses e necessidades de uma minoria privilegiada e serviu como pressuposto do processo de a cumulação em geral.

Se há, portanto, uma compatibilidade entre as políticas públicas - pelo menos quanto ao sentido geral que assumem - o mesmo não pode ser dito sobre a viabilidade financeira dos programas sociais. Na política social se observa uma incompatibilidade resultante da baixa efetividade e da fragmentação e ausência de coordenação entre os programas existentes, incompatibilidade também visível na relação entre a política social e a política econômica.

No caso do sistema previdenciário, essa incompatibilidade é evidente. Os benefícios previdenciários guardam uma estreita relação com as condições de vida e de trabalho de grande parte dos trabalhadores. Como as políticas de saúde pública, habitação, saneamento, nutrição e transportes coletivos têm sido incapazes de promover a melhoria do padrão de vida da população, acabam provocando a elevação do número de benefícios previdenciários, particularmente os serviços médicos, a aposentadoria por invalidez e o auxílio-doença. O sistema previdenciário tende, assim, a atuar como caixa de ressonância das precárias condições de vida e de renda dos trabalhadores. Por outro lado, a política salarial e a inexistência de medidas no campo do emprego, ao mesmo tempo que degradam as condições de vida impõem limites à expansão dos recursos do próprio sistema previdenciário, considerando a forma como se estruturou o seu financiamento. Os impactos exercidos pela política econômica e pelos outros programas sociais tendem a criar dificuldades para a sustentação financeira do sistema previdenciário.

Dado a sua forma de financiamento, a política social só se tornou viável financeiramente em um momento de expansão econômica, quando o aumento do nível de emprego impulsionou o crescimento da

massa salarial e do poder aquisitivo, permitindo a elevação das receitas e a criação de novos programas ao mesmo tempo que não ocorria um agravamento do quadro de carências pela própria elevação do nível de emprego. Na situação de crise econômica, a política social se instabilizou financeiramente. É assim que no período 1980/1984, o SINPAS e o BNH passaram a enfrentar problemas financeiros.

O contexto de crise econômica, com a elevação do desemprego e a aceleração inflacionária, provocou o declínio da arrecadação e o aumento dos saques do FGTS, além da redução do crescimento dos depósitos em cadernetas de poupança, enquanto cresceu a inadimplência dos mutuários e decaiu a capacidade de aquisição da casa própria, ao mesmo tempo que as fontes de recursos passaram a ser corrigidos de acordo com um maior índice de correção monetária. Dessa forma, o BNH encontrou dificuldades na obtenção de recursos ao mesmo tempo que não conseguiu aplicar e obter retornos correspondentes ao nível dos financiamentos. O SINPAS enfrentou o declínio de suas receitas enquanto os seus gastos continuaram crescendo, inclusive através da elevação das demandas dos segmentos populares mais atingidos pela crise.

Se a política social já tende a se instabilizar financeiramente nos momentos de recessão econômica, essa instabilidade só se configurou como impasse financeiro devido à permanência e aprofundamento da crise econômica. No período 1980/1984, a crise econômica só assumiu tal configuração em consequência da própria orientação imprimida à política econômica, de caráter nitidamente recessivo e que objetivava o controle do processo inflacionário e o equilíbrio do Balanço de Pagamentos. As políticas monetária, fiscal e salarial tiveram um sentido contencionista, guiadas pela idéia de que a inflação e o desequilíbrio do Balanço de Pagamentos derivam do excesso de gastos, o que resulta na incapacidade de financiá-los. No plano externo, isto se traduz na existência de uma dívida externa e, no plano interno, na presença de um déficit público que leva à emissão de moeda e que, associada à elevação dos salários, desencadeia um processo de aceleração inflacionária. Assim, dentro de u-

ma perspectiva de recomposição da capacidade de pagamento da economia e do setor público, conjugaram-se uma série de medidas de ajuste econômico, com a contenção do gasto público, elevação da carga tributária, controle salarial, monetário e creditício, além do estímulo ao setor exportador.

Se no período assinalado a característica marcante da política econômica foi a contenção, seu grau de intensidade não foi uniforme tendo sido relativizado pela própria conjuntura política - durante o segundo semestre de 1983, acentuou-se a política econômica ortodoxa em curso, visando atender às pressões e exigências do Fundo Monetário Internacional.

Dessa forma, a orientação imprimida à política econômica aprofundou a crise econômica, levando a política social a um impasse financeiro ao mesmo tempo que se avolumaram os chamados problemas sociais. A relação que se estabeleceu entre as políticas econômica e social foi de prioridade à primeira, sendo que a política social não cumpria nenhum papel na retomada do crescimento econômico. Ao contrário, a política econômica contencionista, ela mesma não estruturada para o crescimento, ao mesmo tempo que impôs obstáculos à continuidade da política social - devido à perda do poder aquisitivo dos salários e à elevação do desemprego e da inflação - subordinou-a aos seus desígnios e acabou sujeitando os gastos sociais a cortes e contenções.

A própria gestão do desequilíbrio financeiro da previdência social fez parte da mesma lógica que orientou a política econômica: um ajuste de curto prazo via contenção de gastos e medidas para elevar as receitas, fazendo recair sobre os trabalhadores assalariados e beneficiários a maior parcela do ônus resultante do desequilíbrio. Assim como o BNH, que atuou durante um certo período reajustando as prestações de acordo com índices superiores aos reajustes salariais (mesmo porque, frente à crise, os retornos dos financiamentos passaram a constituir uma das principais fontes de recursos).

Essa forma de gestão esbarrou na capacidade de resistência dos setores sociais diretamente atingidos pelas medidas colocadas em prática, o que limitou o seu raio de ação. Em um contexto político marcado pelo processo de transição do regime, em que se observa um ascenso dos partidos de oposição, do movimento sindical e dos movimentos sociais urbanos, cresceram as demandas sociais e ampliou-se a capacidade de resistência às medidas contencionistas enquanto a política social se converteu em instrumento de ação e apelo político do próprio partido do governo. Assim, o próprio contexto político definiu o grau de abrangência dessa gestão que, do ponto de vista da eficácia na solução do impasse financeiro enfrentado pelos programas sociais, teve efeitos reduzidos dado os resultados da política econômica.

A política econômica incrementada no período 1980/1984, não só recolocou e ampliou os problemas que pretendia solucionar - déficit público, inflação -, como também acabou gerando desequilíbrios mais profundos tanto no setor público, que ampliou seu grau de endividamento, quanto no próprio setor financeiro. Apesar de em 1984, esboçar-se uma retomada do crescimento econômico, tal fato derivou do crescimento das exportações (produtos industrializados na sua maior parte) em consequência, principalmente, da conjuntura favorável do mercado internacional. Este crescimento das exportações compensou os efeitos negativos das variáveis internas, particularmente dos cortes nos gastos públicos, permitindo ainda um comportamento favorável do setor externo, o que possibilitou uma relativa folga no Balanço de Pagamentos.

Se esse crescimento já revela fragilidade em razão da própria dependência ao setor exportador, o desempenho positivo do nível de atividade econômico não chegou a caracterizar uma recuperação efetiva permanecendo os graves desequilíbrios econômicos. E se a política econômica foi incapaz de solucionar os problemas vividos pela economia brasileira, a problemática social nem ao menos fez parte de suas preocupações. Ao contrário, a orientação dada à política econômica fez com que a "dívida social" se ampliasse e se

aprofundasse ao mesmo tempo que gerou um impasse financeiro para os programas sociais, dificultando a ação sobre os chamados problemas sociais⁽⁸⁾.

Os equívocos da política econômica adotada foram amplamente demonstrados⁽⁹⁾. A articulação de uma saída para a crise econômica exigiria a reorientação da política econômica no rumo expansionista, atacando os problemas da dívida pública e da renegociação da dívida externa de forma compatível com a recuperação econômica. Não só a política econômica permitiria a recomposição financeira da política social ao promover a recuperação da economia, mas a própria política social desempenharia papel importante nesse processo de recuperação. A reorientação do gasto público, com a expansão dos gastos sociais nas áreas de habitação, saúde, transportes públicos, além de possibilitar o aumento do emprego sem pressionar a inflação e o Balanço de Pagamentos, representaria um ganho social. Assim, além de uma reorientação da política econômica, esboça-se uma nova relação entre as políticas econômica e social no sentido de promover uma saída não recessiva para a crise econômica.

É inegável a importância das alternativas propostas para a condução das políticas econômica e social, assim como a articulação de uma resposta coerente e sistemática aos problemas resultantes da situação de crise, incluindo a política social na estratégia de recuperação econômica. Entretanto, existem outras questões de fundo

(8) O problema do desemprego tornou-se uma questão central nesse período. Para uma avaliação do problema do desemprego e do subemprego veja Souza, Paulo - A questão do desemprego no Brasil - 1984, mimeo..

(9) Para uma análise da política econômica no período assim como para a proposição de alternativas veja, por exemplo, Tavares, Maria da Conceição e David, Maurício (org.) - A economia política da crise - Problemas e impasses da política econômica brasileira. Rio de Janeiro, Vozes/Achiamé, 1982. Braga, José - A política econômica e a política social: o papel do setor público (mimeo.).

que conferem nova dimensão ao problema. Sob o impasse financeiro vivido pela política social reside sua própria natureza não social e a redefinição desta política deve, no meu entender, contemplar alternativas capazes de conferir à política social um caráter redistributivo e preventivo, através da alteração de sua forma de financiamento e gasto, o que exigiria reformulações profundas no sistema tributário e o reordenamento dos gastos públicos.

Mas, se atribuir um caráter social à política hoje existente pode torná-la mais eficaz na solução dos chamados problemas sociais e na promoção de uma equidade social, essa preocupação deve se inserir na reformulação da própria ordem econômica, ou se se preferir, na temática do desenvolvimento econômico. Isto porque não se trata de alterar a política social a partir de um diagnóstico das carências e problemas sociais, mas sim de pensar o social no âmbito do próprio desenvolvimento econômico. Desvincular o social do econômico pode levar à crença otimista de que o desenvolvimento econômico conduz necessariamente a uma maior equidade social ou à colocação, tão grata ao antigo regime, de que a expansão da política social está condicionada ao ritmo do crescimento econômico - havendo uma expansão econômica, gera-se um excedente que fica à disposição do social; se ocorre o contrário, as preocupações "sociais e humanitárias" têm que se subordinar às vicissitudes do econômico. Por outro lado, compensar as desigualdades sociais a partir unicamente da redefinição da ação social do Estado, mantendo uma economia excludente e concentradora significa uma ilusão na capacidade de "civilizar" por esta via um capitalismo selvagem. É necessário repensar o próprio desenvolvimento econômico, resgatando o social na temática do emprego e do salário e no acesso à terra, enfim, na própria ação econômica do Estado. Solidarizar as políticas econômica e social significa alterar o rumo do próprio desenvolvimento econômico e redefinir o papel do Estado. Nesta perspectiva, a política social adquire papel decisivo na estruturação de um desenvolvimento econômico orientado para objetivos sociais.

Se, no período recente, a política social enfrenta problemas financeiros, estes decorrem de um impasse financeiro resultante da própria situação de crise econômica e, em última instância, da própria política econômica. Entretanto, o verdadeiro impasse reside na própria natureza não social dessa política ou na própria incapacidade de estruturar um "welfare state".

BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio H. The politics of social welfare development in Latin America. Trabalho apresentado no VI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo, 1982. mimeo.
- ANÁLISE de Conjuntura Econômica - Retrospectiva do ano de 1983 . São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, 1984.
- ANÁLISE de Conjuntura Econômica - Retrospectiva do ano de 1984 . São Paulo, Secretaria de Economia e Planejamento, 1985.
- A Nova Previdência Social - Legislação Previdenciária e Acidentária, atualizada até 1984. Rio de Janeiro, Auriverde, 1984.
- ASSOCIAÇÃO Brasileira de Pós Graduação em Saúde Coletiva. A crise e a transição democrática: saúde e previdência social. Relatório final de seminário. Rio de Janeiro, ABRASCO/IERJ/NEPP-UNICAMP, 1984. mimeo.
- BACHA, E. L.; MATA, M. da & MODENESI, R. L. Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra - uma interpretação do problema e seu debate. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1972. Relatório de pesquisa, 12.
- BELLUZZO, Luiz G. de M. Um estudo sobre a crítica da Economia Política. Campinas, 1975. (Tese de doutoramento, IFCH - UNICAMP).
- BONINI, Mario R. Orçamento Público - Política Social 1970-1980. São Paulo, Fundap, março 1983. mimeo.
- BRAGA, José C. de S. A política econômica e a política social: o papel do setor público. São Paulo, Fundap. mimeo.
-
- Gasto Público, política social e inflação. Folha de São Paulo, São Paulo, 29/03/81.

- _____ & PAULA, S. G. de Saúde e Previdência: Estudos de política social. São Paulo, CEBES-HUCITEC, 1981.
- _____ & SILVA, P. L. B. A crise previdenciária: sinais de impasse na política social. IX Encontro Nacional de Economia, Brasília, ANPEC, 1981.
- CARDOSO, Fernando H. As políticas sociais na década de 80: novas opções? Santiago, UNICEF/ILPES, 1982. mimeo.
- COUTINHO, Luciano G. Não foi por falta de aviso. in Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 3, nº 1, janeiro/março 1983.
- _____ & BELLUZZO, L. G. M. Política Econômica, Inflexões e Crise: 1974-1981. in Desenvolvimento Capitalista no Brasil - ensaios sobre a crise. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- DRAIBE, S. M. & HENRIQUE, W. Políticas públicas e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. Trabalho apresentado na Reunião da ANPOCS, Águas de São Pedro, 1984. mimeo.
- FARIA, V. E. & SILVA, P. L. B. Transformações estruturais, políticas sociais e dinâmica demográfica: a discussão de um caso, Brasil - 1950/80. Trabalho apresentado no I Congresso Latino-Americano de População e Desenvolvimento, São Paulo, novembro 1983.
- FUNDAÇÃO de Desenvolvimento Administrativo Características da Organização da Atenção Médica no Brasil: 1960-1980. São Paulo, Fundap, janeiro 1985.
- _____ Política Econômica, Crise e Perspectivas do Sistema Financeiro da Habitação. Relatório final do Seminário de Trabalho sobre Política Habitacional na grande São Paulo. São Paulo, SEHAB/Fundap, 1985. mimeo.

GREENBERG, M. A breakdown of consensus. in Dissent, fall 1982.

INSTITUTO de Estudios de Sanidad y Seguridad social La Financiacion de la Seguridad Social. Madrid, Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, 1980.

INSTITUTO de Estudios Laborales y de la Seguridad Social La Seguridad Social y la Crisis Economica. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1984.

INSTITUTO de Planejamento Econômico e Social Sinopse das Receitas Públicas - 1984. Brasília, IPEA/INOR/Coordenadoria da Área de Estudos Financeiros, 1984.

Relatório de pesquisa sobre tendências a médio prazo do sistema de seguro social. IPEA/INPES, 1984. mimeo.

INTERNATIONAL Labour Office Financing social security: the options. Geneva, ILO, 1984.

Into the twenty-first century: The development of social security. Geneva, ILO, 1984.

KALECKI, Michal Teoria da Dinâmica Econômica. São Paulo, Abril Cultural, 1978 (Os Pensadores).

LEITE, Celso B. (org.) Um século de previdência social - balanço e perspectivas no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.

A crise da Previdência Social. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

LESSA, Carlos FINSOCIAL - A Distorção Autoritária da Proposta do PMDB. in Revista do PMDB, vol. 1, nº 3, 1982.

MACEDO, Roberto Previdência Social: rumo às crises futuras. X Encontro Nacional de Economia, Brasília, ANPEC, 1982.

MALLOY, James M. The politics of social security in Brazil. Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1979.

_____ Política e bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. in Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 2, abril/junho 1976.

_____ & BORTZUTZKY, S. Politics, social welfare policy, and the population problem in Latin America. in International Journal of Health Services, vol. 12, nº1, 1982.

MINISTÉRIO da Previdência e Assistência Social Previdência Social - É preciso repensar ... I Encontro Nacional da Previdência e Assistência Social. Brasília, MPAS/CCS, 1984.

_____ Regulamento do Custeio da Previdência Social: Decreto nº 83.081, de 24/01/79. Brasília, MPAS/CCS, 1983.

_____ Regulamento dos Benefícios da Previdência Social: Decreto nº 83.080, de 24/01/79, atualizado até junho de 1983. Brasília, MPAS/CCS, 1983.

NÚCLEO de Estudos de Políticas Públicas A crise internacional e as políticas sociais: uma proposta de análise comparada. Relatório final de pesquisa. São Paulo, Convênio NEPP/UNICAMP-Fundap, 1985. mimeo.

_____ Financiamento das políticas sociais. Relatório final de pesquisa. Campinas, Convênio NEPP/UNICAMP-SEPLAN, 1984.

OLIVEIRA, Francisco E. B. de Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da Previdência Social Brasileira. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, novembro 1982. mimeo.

_____ & AZEVEDO, M. E. R. M. de Previdência Social. Rio de Janeiro, IPEA, novembro 1983. mimeo.

_____ & SILVA, J. D. C. da Contribuições previdenciárias - sua estrutura e evolução. in Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, vol. 35, nº 1, 1981.

_____ & SILVA, J. D. C. da Subsídios para a reformulação da incidência de contribuições previdenciárias. Rio de Janeiro, s. ed., 1980. mimeo.

ROSENBERRY, S. Social insurance, distributive criterio, and the welfare backlash: a comparative analysis. in British Journal of Political Science, 12, 1982.

SANTOS, Wanderley G. dos Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Campus, 1979.

SCHWARZ, Manfred Social security in Brazil: a welfare policy based on the payroll. Campinas, CARTGRAF, 1980 (Coleção ILDES, 1).

SERRA, José O sistema tributário: Diagnóstico e Reforma. in Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 3, nº 1, janeiro/março 1982.

SILVA, A. M. da & LUQUE, C. A. Alternativas para o financiamento do sistema previdenciário. São Paulo, FIPE/Pioneira, 1982.

SILVA, Fernando A. Rezende da A Solidariedade Ameaçada. in Boletim IERJ, Rio de Janeiro, nº 29, julho/setembro 1984.

_____ Financiamiento de las políticas sociales. Chile, ILPES - UNICEF, 1983.

Finanças Públicas. São Paulo, Atlas, 1978.

 Imprevidência da Previdência. in Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 4, nº 2, abril/junho 1984.

 & MAHAR, D. Saúde e previdência social: uma análise econômica. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974.

SILVA, Pedro L. B. Atenção à saúde como política governamental. Campinas, 1984 (Tese de mestrado IFCH - UNICAMP).

 & FAGNANI, E. O perfil das políticas de governo na área social. São Paulo, CEBRAP, novembro 1983. mimeo.

SOUZA, Paulo R. C. A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas. Campinas, 1980 (Tese de doutoramento IFCH - UNICAMP).

A Questão do Desemprego no Brasil. Apresentado no V Simpósio Internacional: Desemprego, como combatê-lo, Angra dos Reis, ILDES, 1984.

 Notas sobre a Política Salarial no Brasil. in FMI x Brasil - A armadilha da recessão, Forum Gazeta Mercantil, São Paulo, 1983.

 Os Impasses Atuais das Políticas de Emprego e de Salário. in Desenvolvimento Capitalista no Brasil - nº 2 - Ensaaios sobre a Crise. São Paulo, Brasiliense, 1983.

 Salários: uma possível alternativa de compromisso. in Revista de Economia Política, São Paulo, vol. 4, nº 2, abril/junho 1984.

- STEINDL, Josef Madurez y estancamiento en el capitalismo norteamericano. México, Siglo Veintiuno, 1979.
- STEPHANES, Reinhold Previdência Social viável. A questão é só de gerenciamento. in Digesto econômico, julho/agosto 1984.
- TAMBURI, G. Escalada de los costos de los sistemas nacionales de pensiones: Razones y problemática. in Revista Internacional del Trabajo, vol. 102, nº 3, jul./sep. 1983.
- TAVARES, Maria da C. & DAVID, M. D. (org.) A economia política da crise - problemas e impasses da política econômica brasileira. Rio de Janeiro, Vozes/Achiamé, 1982.

ANEXO ESTADÍSTICO

TABELA 1
EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO POR CATEGORIA
1970-1983 (MILHÕES CORRENTES)

ANO	CONTRIBUIÇÕES COMPULSÓRIAS	CONTRIBUIÇÕES DA UNIÃO	OUTRAS RECEITAS	TOTAL
1970	7679	910	488	9077
1971	10166	1338	680	12184
1972	15300	1755	857	17912
1973	22266	2169	1142	25577
1974	32733	2562	1561	36856
1975	49148	3479	3090	55717
1976	78793	5560	5142	89495
1977	124594	9856	4487	138937
1978	188038	12743	12967	213748
1979	309315	16600	9946	335861
1980	582687	33139	20177	636003
1981	1199131	130428	39116	1368675
1982	2962519	145437	75392	3183348
1983	5944964	545733	147100	6636890

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

OBS: Excluídos os encargos previdenciários da União que passaram a ter trânsito orçamentário somente em 1980, a contribuição da União em 1980 passa a ser Cr\$ 21,942 bilhões.

No valor de contribuições da União em 1982 o balanço não contabilizou como receita os Cr\$ 180 bilhões de ORTNs que foram apenas abatidos da dívida da União.

TABELA 2
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DAS ENTIDADES DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO
1970-1983 (MILHÕES CORRENTES)

ANO	INPS	INAMPS	IAPAS	LBA	FUNABEM	TOTAL
1970	5953	2661	487	46	36	9183
1971	7684	3265	631	78	42	11700
1972	11437	4436	808	97	44	16822
1973	15735	6230	1077	118	55	23215
1974	22990	8943	1583	147	68	33731
1975	34290	15377	2659	225	98	52649
1976	56625	28657	4959	303	179	90723
1977	89459	42115	5045	866	324	137809
1978	140149	63422	6894	1683	614	212762
1979	229088	91791	7305	3639	991	332814
1980	464415	186773	20236	8738	2652	682814
1981	1015381	362112	84344	19280	6467	1487584
1982	2240086	722678	92853	35815	11550	3102982
1983	5003083	1479425	177671	70019	23056	6753254

FONTE: Grupo de custeio do MPAS, balanços gerais do FPAS e balanços gerais da LBA e da FUNABEM.

OBS: Os dados referentes aos exercícios anteriores a 1978 foram estimados com vistas a reconstituir a despesa do SINPAS se existente a partir de 1970.

TABELA 3
 EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO INPS - 1970-1983 (MILHÕES CORRENTES)

ANO	BENEFÍCIOS	ADMINISTRAÇÃO E OUTROS	TOTAL
1970	5702	251	5953
1971	7367	317	7684
1972	10983	454	11437
1973	15131	604	15735
1974	22066	924	22990
1975	32805	1485	34290
1976	53865	2760	56625
1977	86931	2528	89459
1978	138591	1558	140149
1979	213815	15273	229088
1980	433533	30882	464415
1981	968547	46834	1015381
1982	2135000	105086	2240086
1983	4840900	162183	5003083

FONTE: SINPAS - Grupo de custeio, documento de trabalho, 1978 (mimeo) e balanços gerais do INPS 1978 a 1983.

OBS: Valores Aproximados.

TABELA 4

EVOLUÇÃO DAS DESPESAS DO INAMPS - 1970-1983 (MILHÕES CORRENTES)

ANO	ASSISTÊNCIA MÉDICA	ADMINISTRAÇÃO	TOTAL
1970	2362	299	2661
1971	2892	373	3265
1972	3984	452	4436
1973	5662	568	6230
1974	8035	908	8943
1975	13638	1739	15377
1976	25615	3042	28657
1977	36852	5263	42115
1978	52814	10608	63422
1979	84028	7763	91791
1980	177037	9736	186773
1981	337163	24949	362112
1982	674993	47685	722678
1983	-	-	1479425

FONTE: SINPAS-Grupo de custeio, documento de trabalho, 1978 (mimeo) e balanços gerais do INAMPS 1978 à 1983.

OBS: Valores Aproximados.

No ano de 1977 só estão computadas as despesas específicas com assistência médica do INPS e do FUNRURAL.

TABELA 5

NÚMERO DE BENEFÍCIOS URBANOS EM MANUTENÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO

1971-1983

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>posentado-</u> <u>las</u>													
Invalidez	477355	511089	525107	614265	705455	816544	853607	970329	1025941	1103956	1175559	1231477	1359948
Tempo de serviço	226936	313892	328470	368529	384025	449408	502356	567641	611289	665950	739381	797686	897867
Velhice	127864	137320	138425	150886	153206	173861	184855	210074	236165	268247	313624	357307	422586
Especial	27389	34169	39234	45485	48554	58841	65771	77812	84555	94376	104777	114272	141280
<u>Pensões</u>	644888	710670	742728	831846	874192	973887	1014618	1210168	1291439	1393775	1500149	1572279	1699916
<u>Abonos</u>													
25 %	57551	43928	32620	28529	20405	20359	14677	11249	8944	7492	9107	12983	12935
20 %	32484	48945	62540	86349	93673	120696	119482	120515	119870	119974	112526	110014	107673
<u>renda Mensal</u> <u>Vitalícia</u>													
Invalidez maiores de 70 anos	-	-	-	-	99828	331666	399918	427091	439215	451740	467510	473424	497576
	-	-	-	-	165793	414209	480429	499372	481211	468996	466017	442946	441642
<u>Auxílios</u>													
Doença	533719	564922	654634	623763	610051	690911	656592	814250	658959	691530	753049	791942	861158
Acidente	8665	13582	18780	25338	34280	41950	45131	62343	71466	83455	95379	104434	115528
Suplementar	-	-	-	-	-	-	1976	7194	12685	21450	31699	41689	56369
Reclusão	2108	2353	3291	2858	2847	3418	3109	3486	3260	3582	4039	3608	4050

FONTE: Instituto Nacional de Previdência Social.

TABELA 6

GASTOS COM BENEFÍCIOS URBANOS

1971-1983 (MILHÕES CORRENTES)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>APOSENTADORIA</u>													
Invalidez	880	1.219	1.618	2.556	4.084	6.442	10.521	16.803	26.768	53.960	119.571	268.049	613.437
Tempo de Serviço	1.649	2.679	3.265	4.861	7.345	10.970	18.056	30.308	48.306	97.079	211.756	470.931	1.087.502
Velhice	340	511	600	915	1.326	1.921	3.427	5.247	8.758	17.904	39.026	86.691	199.611
Especial	151	260	342	543	820	1.232	2.155	3.554	7.465	15.030	33.297	73.938	170.552
<u>PENSOES</u>	926	1.426	1.859	3.041	4.621	6.669	10.763	15.990	21.787	43.832	96.786	216.431	496.537
<u>ABONOS</u>	171	220	265	374	583	929	1.398	1.990	2.973	5.969	13.253	29.517	68.244
<u>AUXÍLIOS</u>													
Doença	1.290	1.822	2.220	3.051	4.435	6.109	8.844	15.058	23.882	48.255	107.171	239.456	549.766
Acidente	13	28	45	79	144	270	520	827	1.225	2.458	5.484	12.183	28.108

FONTE: Instituto Nacional de Previdência Social.

OBS.: Valores Aproximados.

TABELA 7

NÚMERO DE BENEFÍCIOS RURAIS EM MANUTENÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO

1973-1983

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>TRABALHADOR</u>											
Aposentadoria por Invalidez	27353	46017	80975	121893	144926	179570	174450	203702	303088	338850	395859
Aposentadoria por Velhice	777232	940408	128838	1251570	1248424	1312165	1380354	1393064	1511537	1557719	1642084
Pensões	29028	77884	153117	227098	264690	322735	396630	447191	532508	582543	652340
Amparo Previdenciário por Invalidez	-	-	114218	211421	239234	277190	99192	114255	146368	162455	187154
Amparo Previdenciário por Velhice	-	-	-	-	-	-	215226	209719	223692	227418	237348
<u>EMPREGADOR</u>											
Aposentadoria por Invalidez	-	-	-	-	80	2089	3360	2728	7193	8835	11144
Aposentadoria por Velhice	-	-	-	-	13202	54367	68030	80860	91090	96874	104777
Pensões	-	-	-	-	78	1853	3897	13300	10887	14297	18151
<u>ACIDENTE DO TRABALHO</u>											
Aposentadoria por Invalidez	-	-	-	-	302	422	574	1099	1590	2031	2481
Pensões	-	-	-	-	237	294	368	605	824	988	1148
Auxílio Doença	-	-	-	-	-	-	942	1704	2414	3019	-

FONTE: Instituto Nacional de Previdência Social.

OBS.: O Amparo por Invalidez compreende até 1978 o Amparo por Velhice.