

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 638

A DÍVIDA DA UNIÃO COM A PREVIDÊNCIA SOCIAL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA *

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira **
Kaizô Iwakami Beltrão ***
Antonio Carlos de Albuquerque David ****

Rio de Janeiro, abril de 1999

* Agradecemos a colaboração de Anne Peyerl.
** Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.
*** Superintendente da Ence/IBGE.
**** Bolsista ANPEC.



O IPEA é uma fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, cujas finalidades são: auxiliar o ministro na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial.

Presidente

Fernando Rezende

Diretoria

Claudio Monteiro Considera

Luís Fernando Tironi

Gustavo Maia Gomes

Mariano de Matos Macedo

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

Murilo Lôbo

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar resultados de estudos desenvolvidos direta ou indiretamente pelo IPEA, bem como trabalhos considerados de relevância para disseminação pelo Instituto, para informar profissionais especializados e colher sugestões.

ISSN 1415-4765

SERVIÇO EDITORIAL

Rio de Janeiro – RJ

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 – 14º andar – CEP 20020-010

Telefax: (021) 220-5533

E-mail: editrj@ipea.gov.br

Brasília – DF

SBS Q. 1 Bl. J, Ed. BNDES – 10º andar – CEP 70076-900

Telefax: (061) 315-5314

E-mail: editbsb@ipea.gov.br

© IPEA, 1998

É permitida a reprodução deste texto, desde que obrigatoriamente citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são rigorosamente proibidas.

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

1 – INTRODUÇÃO	1
2 – A DÍVIDA DA UNIÃO: ORIGENS E EFEITOS	1
3 – A DÍVIDA DA UNIÃO NO PERÍODO PÓS-1964	7
4 – PERSPECTIVAS E O DEBATE ATUAL.....	11
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	13
BIBLIOGRAFIA	15

RESUMO

O problema da dívida da União tem assumido papel de destaque na discussão política das questões previdenciárias, em franco contraste com a sua relevância econômica. Na falta de dados objetivos, esta discussão assume um caráter ideológico. A previdência social desde a década de 30 foi alvo de constante manipulação política essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político (por exemplo, a construção de Brasília, o financiamento da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Siderúrgica Nacional etc.). A atual crise pela qual atravessa o sistema brasileiro não dá margem a dúvidas de que o problema é muito grave. Desde 1994, gasta-se mais do que se arrecada com benefícios e o Tesouro acaba por transferir os recursos necessários para o equilíbrio do sistema. Assim, este artigo procura apresentar não só a evolução do débito da União ao longo do tempo, mas igualmente uma tentativa de mensurar o tamanho real dessa dívida e sua contribuição efetiva para o desequilíbrio do sistema.

ABSTRACT

The Federal Government liabilities to the Social Security System has been a major topic in political discussions, contrasting it to its real economic relevance. As a matter of fact, it is a discussion on how to finance the system: through contributions or through general taxes. In the absence of objective data, this discussion takes on an ideological character and deviates the attention from what should be the focus of the debate: the rising costs of the system and the unfeasibility of its financing by the Brazilian society. Since the 30's social security was the target for recurring political manipulation. Social Security Institutes' Reserves were used to finance low return investments in sectors that were considered strategic by the government, which tried to promote the industrialization process in the country and maximize its political stand (for example, the construction of Brasília, financing the Vale do Rio Doce Company, the National Steel Mill – CSN -, etc.). On the other hand, several times the Federal Treasury has been forced to transfer substantial financial resources to cover social security deficits. For example, since 1994, social security expenses exceed revenues and the Treasury has to transfer resources in order to balance the system. This study will try to show, not only the evolution of this debt, but its effective contribution to the system's deficit.

1 - INTRODUÇÃO

A controvérsia sobre a dívida da União com a previdência social é, antes de mais nada, uma discussão de como financiar o sistema: se por meio de contribuições ou de recursos gerais do Estado. Com efeito, trata-se de discutir se devem usufruir das aposentadorias, pensões e demais benefícios oferecidos pela previdência apenas aqueles que a custeiam através de contribuições específicas ou se a sociedade como um todo deve fazê-lo por meio de impostos gerais. Em face da insuficiente cobertura previdenciária e do crescimento do mercado de trabalho informal, não parece justo que a sociedade tenha que pagar por algo que vai ser usufruído apenas por um segmento.

Sob o ponto de vista das finanças públicas, a discussão é também pouco relevante. Deixando de lado as considerações de equidade e de eficiência alocativa, tanto faz se as despesas serão cobertas por contribuições ou por impostos.

Infelizmente, em franco contraste com a sua relevância econômica, o problema da dívida da União tem assumido papel de destaque na discussão política das questões previdenciárias. Na falta de dados objetivos, essa discussão assume um caráter ideológico. Assim, este artigo procura apresentar não só a evolução do débito da União ao longo do tempo, mas igualmente uma tentativa de mensurar o tamanho real dessa dívida e sua contribuição efetiva para o desequilíbrio financeiro do sistema. Aborda, ainda, os desvios de recursos da previdência para outros usos [Brasília, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) etc.], tentando mensurar a relevância dos mesmos dentro do contexto atual dos desequilíbrios da previdência.

O trabalho divide-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A Seção 2 discute as origens do problema do não-pagamento da contribuição da União assim como suas implicações para o funcionamento do sistema previdenciário brasileiro até meados da década de 60. Apresenta igualmente algumas propostas de técnicos da época para amenizar as dificuldades de financiamento da previdência social. A Seção 3 trata o problema da dívida da União após a unificação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), especialmente no que se refere ao não-pagamento dos gastos com pessoal e administração. A Seção 4 apresenta o debate atual em torno da questão do débito da União, enfatizando as alterações na legislação de custeio do sistema de seguridade social. A Seção 5 encerra o trabalho.

2 - A DÍVIDA DA UNIÃO: ORIGENS E EFEITOS

A partir de meados da década de 30 estabeleceu-se no âmbito do sistema previdenciário no Brasil a contribuição tripartite em montantes iguais (Lei nº 159, de 30/12/1935) por parte do Estado, empregados e empregadores. Tal forma de

organização de custeio foi alvo de controvérsias jurídicas¹ e se caracterizou, na prática, por um débito crônico por parte da União, tornando-a rapidamente inviável sob a ótica financeira. Isto se deve ao fato de o governo federal ter financiado sua contribuição essencialmente por meio da quota de previdência social (proveniente da taxa de bens e serviços) que, no entanto, não gerava recursos suficientes para garantir a cotização estatal [Malloy (1976)]. Assim, a parte deficitária da contribuição governamental deveria ser coberta por meio de outros tributos, o que não ocorria de fato, implicando a acumulação de uma dívida significativa. Ademais, o critério de distribuição da receita das taxas² era desigual, levando a que os IAPs mais eficientes subsidiassem os menos eficientes.

A falta de pagamento da contribuição da União e a sonegação por parte dos empregadores do setor privado (por exemplo, estima-se que em 1956 as contribuições não-recolhidas aos IAPs foram da ordem de Cr\$ 10 bilhões ou R\$ 1,173 bilhão de junho de 1998) foram fatores determinantes na frustração das previsões atuariais para o funcionamento equilibrado do sistema de previdência social. Mesmo se todas as contribuições fossem recolhidas conforme a lei (Lei nº 2.250,³ de junho de 1954, no que se refere ao pagamento de juros do débito da União) o regime de capitalização⁴ ainda apresentaria um desequilíbrio orçamentário, já que os cálculos atuariais não levaram em consideração a correção dos benefícios em face da depreciação da moeda inerente ao processo inflacionário que se verificava no Brasil na época. Para que se possa dimensionar o problema (ver Tabela 1), deve-se destacar que em 1959 o débito da União para com os antigos IAPs era de Cr\$ 60 bilhões (R\$ 3,9 bilhões de junho de 1998), e já

Tabela 1

Débito Acumulado da União — 1947/98

(Em R\$ de Junho de 1998)	
Ano	Débito da União Acumulado
1947	989.038.611,33
1950	932.369.823,95
1951	1.849.024.295,19
1957	4.826.370.289,43
1959	3.959.172.377,83
1960	5.156.075.797,28
1961	5.134.852.221,96
1962	4.784.316.483,35

Fontes: Revista Industriários e Fischlowitz (1964).

¹Na realidade, apesar de as Constituições de 1934 e 1937 estabelecerem a contribuição tríplice em montantes iguais, a Constituição de 1946 define a não-obrigatoriedade da contribuição da União.

²Segundo Malloy (1976), as receitas das taxas que constituíam a quota de previdência foram depositadas, após 1945, em um fundo comum que cada instituto poderia utilizar somente "(...) com base em necessidades financeiras", o que sem dúvida privilegia os institutos ineficientes com recorrentes dificuldades financeiras.

³Esta lei estabeleceu que a dívida da União para com os institutos e caixas de aposentadoria teria juros de 7% a.a., a serem pagos em duodécimos pelo Tesouro Nacional às instituições de previdência segundo as necessidades de cada uma.

⁴Nesse regime, as contribuições aportadas são capitalizadas constituindo reservas para a cobertura das despesas com benefícios futuros.

no início da década de 60 (1962) se elevava a Cr\$ 195 bilhões segundo Fischlowitz (1964), ou seja, aproximadamente R\$ 4,8 bilhões de junho de 1998, enquanto que a dívida dos empregadores era da ordem de Cr\$ 53 bilhões (cerca de R\$ 1,3 bilhão).

Tal situação levou a que os institutos enfrentassem dificuldades financeiras devido à escassez de recursos. Impossibilitou-se, deste modo, a expansão do plano de serviços e fez-se com que os encargos recaíssem essencialmente sobre os empregados [Cohn (1981)]. Na realidade, deve-se ressaltar que a insuficiente contribuição da União era financiada por um conjunto de impostos indiretos sobre bens e serviços, portanto o ônus recaía sobre a população como um todo e particularmente sobre as camadas que auferiam um nível de renda inferior. De modo similar, os empregadores raramente absorviam os custos de suas cotizações, repassando-os em geral aos consumidores na forma de preços mais elevados. A recorrente falta de pagamento das cotizações da União prejudicou ainda a estabilização das taxas de contribuição,⁵ acarretando aumento dos encargos trabalhistas e, em consequência, uma elevação dos custos de produção.

Grande parte do corpo técnico dos diferentes institutos sublinhava que, em um sistema de previdência, o montante pago em benefícios cresce, com o tempo, de forma mais acelerada do que as contribuições captadas. Desse modo, a acumulação de um volume importante de reservas é primordial. No entanto, tal acumulação se tornou inviável tanto pela insuficiência crônica da contribuição da União e de parte dos empregadores (em 1961, o ativo a realizar dos antigos IAPs, isto é, o débito da União, dos empregadores e outros, representava 64,3% de seu ativo total) quanto pela baixa rentabilidade dos investimentos nos quais as reservas eram aplicadas. Neste quadro, já nos anos 50, defendia-se pura e simplesmente a eliminação do sistema de custeio tríplice [ver Leite e Velloso (1963)] e preconizava-se uma reformulação radical do sistema de financiamento da previdência social.

Ademais, a previdência social desde a década de 30 foi alvo de recorrente manipulação política, essencialmente no que se refere à utilização dos institutos como instrumentos de captação de poupança forçada para a realização de investimentos em setores da economia considerados como estratégicos pelo governo, que visava promover o processo de industrialização do país e maximizar seu apoio político. Assim, as instituições de previdência participaram, por exemplo, no financiamento de inúmeros hospitais e ambulatórios, bem como da Companhia Vale do Rio Doce, da Companhia Hidroelétrica do Vale de São Francisco e possuíam igualmente ações da Companhia Siderúrgica Nacional. A Tabela 2 apresenta as inversões do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) em empresas de economia mista até o ano de 1954. Deve-se destacar a vultosa soma investida na CSN (cerca de R\$ 37 milhões de julho de 1998).

⁵Até 1944, a taxa de contribuição em vigor no IAP dos industriários (IAPI, principal instituto de aposentadorias e pensões) era de 3% sobre o salário. A partir de 1945, passou a 5%, chegando a 6%, em 1950 e a 8% em 1959.

Tabela 2

Investimentos do IAPI em Empresas de Economia Mista — 1954

(Em R\$ de Junho de 1998)

Títulos de Empresas	Valor
Cia. Siderúrgica Nacional	36.932.334,79
Cia. Vale do Rio Doce	1.429.638,77
Cia. Instituto Resseguros	782.131,54
Cia. Hidroelétrica de São Francisco	3.574.096,91
Bônus do Banco do Brasil	1.477.531,66
Recolhimento para Tomada de Bônus do Banco do Brasil	16.910.966,31

Fonte: Revista Industriários, diversos números.

Os institutos realizaram, igualmente, importantes empreendimentos na construção de Brasília, como pode-se perceber pela Tabela 3, o que sublinha seu papel ativo enquanto fornecedor de recursos para a realização das metas governamentais mediante captação de poupança forçada.

Tabela 3

Investimentos pelos IAPs em Brasília (total acumulado até 31/12/65)

(Em R\$ de Junho de 1998)

	Em Unidades Residenciais		Em Imóveis para Próprio Funcionamento		Total de Investimentos
	Terrenos	Obras	Terrenos	Construções	
IAPI	2.339.296,33	45.449.191,95	169.786,12	11.577.166,00	59.535.440,41
IAPC	656.631,42	41.668.395,08	70.353,37	5.634.813,22	48.030.193,08
IAPB	792.706,50	44.901.245,60	407.258,72	67.096,79	46.168.307,61
IAPFESP	328.315,71	12.836.191,05	-	-	13.164.506,75
IAPM	174.753,07	9.265.439,42	81.642,90	4.253.005,50	13.774.840,88
IAPETC	328.315,71	7.957.809,95	-	-	8.286.125,66
Totais	4.620.018,73	162.078.273,05	729.041,11	21.532.081,51	188.959.414,40

Fonte: Boletim do MITC (1966).

Destacaram-se, particularmente, os investimentos na construção de casas populares para os associados, já que estes correspondiam “(...) às necessidades econômicas da época e propiciavam dividendos políticos para o governo” [Cohn (1981)]. Somente em 1948 o IAPI construiu 1.800 moradias seguindo “recomendações” do governo Dutra, que procurava amenizar o grave problema habitacional e estimular o setor de construção civil (que possui efeitos de encadeamento significativos). Até 1950, ainda no governo Dutra, o IAPI entregou a seus usuários 5.358 casas e para o fim do ano estavam previstas mais 6.428 residências. Na realidade os institutos realizavam grande parte de seus planos de investimento de acordo com o planejamento econômico do governo federal, reiterando uma forte ligação existente entre previdência social e política econômica.

No entanto, as inversões dos IAPs de uma maneira geral não tinham a rentabilidade necessária para o custeio do sistema de capitalização, pois este

apresenta, no longo prazo, um quadro no qual as despesas com o pagamento de benefícios tendem a aumentar e as receitas tendem a estagnar com a queda do crescimento populacional e conseqüentemente da população em idade ativa e da população ocupada. Por exemplo, no que se refere ao IAPI, de uma maneira geral, a rentabilidade média de seus investimentos situava-se abaixo da taxa atuarial de 5% utilizada na construção de seu plano de benefícios. O técnico do IAPI João Lyra Madeira [Madeira (1948)] sustentava que devido ao não-pagamento da cotização da União era necessário que as outras duas fontes de contribuição gerassem uma taxa de rentabilidade média de 7,5% para garantir o equilíbrio atuarial. A Tabela 4 apresenta taxas de rentabilidade dos investimentos do IAPI para diversos anos, enquanto a Tabela 5 apresenta taxas de rentabilidade médias por investimento para o ano de 1954. Note-se que em relação ao ativo total a taxa de rentabilidade das inversões é bastante inferior à taxa atuarial. Já no que se refere ao ativo realizado médio, a rentabilidade situa-se bem mais próxima de 5%, sendo que a deficiência é decorrente do fato de que o ativo a realizar (dívida da União, empregadores e outros) representa uma parcela significativa do ativo total. Tomando-se por base os montantes investidos, deve-se sublinhar que o IAPI atinge a rentabilidade desejada, o que demonstra que grande parte das dificuldades financeiras dos institutos era conseqüência da impossibilidade de realizar parte do ativo total.

Tabela 4

Taxa de Rentabilidade das Inversões do IAPI

Em Relação	(Em %)			
	Em 31/12/51	Em 31/12/52	Em 31/12/53	Em 31/12/54
Ao Ativo Total	2,15	2,11	1,85	1,74
Ao Ativo Realizado Médio	4,99	4,91	4,71	4,98
Aos Montantes Investidos	5,70	5,33	5,12	5,45

Fonte: Revista Industriários (*Boletim Estatístico Atuarial*), diversos números.

Tabela 5

Taxas de Rentabilidade Médias dos Investimentos do IAPI no Ano de 1954

Especificação	(Em %)
	Taxa
Títulos da Dívida Pública	5,59
Títulos de Sociedade de Economia Mista	5,62
Empréstimos Hipotecários – Plano “B”	7,61
Empréstimos Hipotecários – Plano “C”	9,37
Empréstimos Hipotecários – Plano C – Especial	8,66
Imóveis	4,03
Fundação da Casa Popular	5,50
Departamento Nacional de Estrada de Ferro	8,00
Prefeitura Municipal de Porto Alegre	8,00
SAPS	6,00
Sesi	12,00
Outras Inversões	0,96
Totais	5,45

Fonte: Revista Industriários (*Boletim Estatístico Atuarial*).

Os recursos dos institutos eram freqüentemente solicitados para investimentos em setores de rentabilidade duvidosa, “(...) dentro de um leque que vai desde o clientelismo até a corrupção” [Cohn (1981)]. Já em 1948 os técnicos do IAPI afirmavam que: “O emprego de grandes capitais dos institutos em empresas controladas pelo Estado tem contribuído para isso (baixo rendimento das inversões). Até o presente momento o IAPI não recebeu um único real de juros dos Cr\$ 160.000.000,00 que inverteu na Cia. Siderúrgica Nacional. Não estamos negando a grande utilidade desse empreendimento mas, tão-somente lembrando uma das fontes de aplicações que por enquanto não têm produzido qualquer rendimento” [*Revista Industriários* (1948)].

Deve-se ressaltar que, em 1957, as operações de aplicação de reservas dos institutos dependiam da autorização prévia do presidente da república, exceto as destinadas à construção e ao financiamento de conjuntos residenciais para os segurados. Investimentos em imóveis para posterior aluguel eram malvistas pela opinião pública que afirmava que os institutos não deveriam construir “arranha-céus”, mas sim casas populares [Iório (1958)].

A insuficiência de recursos financeiros levou, já em meados da década de 50, à “substituição”, na prática, do regime previdenciário de capitalização por um de repartição pura. Neste quadro, os técnicos afirmavam que os “leigos” não compreenderiam as verdadeiras funções dos IAPs operando em sistema de capitalização e sublinhavam o fato de que os institutos deveriam atuar como companhias de seguro.

Por outro lado, é evidente que as dificuldades financeiras encontradas pelos institutos não tiveram sua origem exclusivamente na baixa rentabilidade das inversões de reservas e no débito da União e dos empregadores. O processo inflacionário e a conseqüente elevação do custo de vida provocaram uma série de reajustes de salários e, portanto, de benefícios previdenciários que aumentaram as despesas dos institutos sem a devida cobertura no plano das contribuições. Um outro fator de agravamento das dificuldades financeiras dos institutos foi o empreguismo, característica da utilização dessas instituições enquanto instrumentos de política partidária, que implicou um aumento excessivo de suas despesas administrativas. Note-se que em 1950 as despesas administrativas totais eram da ordem de R\$ 67,6 milhões de junho de 1998, enquanto em 1960 essas despesas se situavam em torno de R\$ 162 milhões. Deve-se levar igualmente em consideração a alteração da composição etária da população brasileira, que provocou aumento dos gastos com benefícios sem crescimento proporcional da arrecadação.

Em meados da década de 50, diante da necessidade inexorável de reforma do sistema em face da situação financeira catastrófica dos institutos, propõem-se soluções para viabilizar a previdência. Além das dificuldades já explicitadas, verifica-se que se destinava um percentual cada vez maior da renda do trabalhador (de 6% em 1950 eleva-se para 8% em 1959) às contribuições previdenciárias, apesar de os benefícios continuarem a ser considerados bastante insatisfatórios,

revelando a ineficiência do sistema. As propostas de reforma giravam, essencialmente, em torno da eliminação da organização de custeio baseada na contribuição tríplice igualitária, de uma contribuição fixa da União custeada por novos impostos e da unidade ou padronização administrativa dos IAPs. Surgem críticas ferozes ao regime de capitalização diante do resultado financeiro apresentado pelos institutos. Deve-se destacar, particularmente, as propostas de reforma formuladas pelo Conselho Nacional de Economia [CNE (1957)], que enfatizava os seguintes pontos: *a*) a separação entre seguro social e assistência médica e alimentar; *b*) a substituição do regime de capitalização por um regime de repartição (em que os ativos de hoje financiam os inativos de hoje, implicando transferências intrageracionais e intergeracionais); *c*) a passagem da previdência social para a administração direta do Estado; *d*) a subordinação dos serviços de assistência social ao Ministério da Saúde; e *e*) a extensão do seguro e principalmente da assistência social às classes rurais.

A primeira proposta se justificaria pela expansão das despesas de assistência social⁶ (médica e alimentar) sem a devida fonte de custeio, o que prejudicava o equilíbrio financeiro dos IAPs. A segunda se sustentaria tanto pela inexistência da contribuição efetiva da União para a capitalização de reservas nos institutos, quanto pela rentabilidade dos investimentos, insuficiente para o equilíbrio atuarial. Para o CNE seria “(...) lamentável que o legislador desprezasse essa sugestão (o abandono de um regime de capitalização), fruto da experiência, confirmada pela observação científica e comprovada no território nacional e no estrangeiro”. O conselho concluiu ainda que a previdência social deveria ser administrada diretamente pelo Estado visto que a forma de organização autárquica revelou-se na prática “uma das maiores fontes de irregularidade e irresponsabilidade havidas no processo da previdência”. De fato, as autarquias foram caracterizadas como instrumentos de política partidária e sua autonomia econômico-financeira foi prejudicada pelo não-pagamento das cotizações da União.

Finalmente, o CNE propõe que a participação do Estado no sistema de previdência social se limite aos gastos com a administração e à prestação de assistência médica, condenando desta forma o sistema de contribuição tríplice. Diante da complexidade e disparidade de regras que regiam as diversas instituições de previdência, propunha-se a unificação e/ou uniformização dos sistemas de benefícios, assim como de arrecadação, buscando um aumento de eficiência.

3 - A DÍVIDA DA UNIÃO NO PERÍODO PÓS-1964

Pelo Decreto-Lei nº 72, de 1966, verificou-se a unificação dos antigos IAPs em um só órgão, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que constituía o principal sistema de previdência para os trabalhadores urbanos do setor privado e vigorou até 1976. Segundo Malloy (1976), o INPS era “(...) uma instituição gigantesca com um impacto maciço sobre a vida econômica e social do Brasil”.

⁶Embora essa expansão não se dê de maneira uniforme no que se refere aos diferentes institutos.

De fato, os benefícios do sistema atingiam aproximadamente 78% da população urbana em meados da década de 70. Seu orçamento chegava à vultosa soma de Cr\$ 43 bilhões, enquanto o orçamento federal situava-se em torno de Cr\$ 113 bilhões.

O financiamento do INPS continuava a basear-se em um sistema de contribuição tripartite, no entanto a União passou a se responsabilizar unicamente pelos custos de administração (cerca de 11% das despesas totais do INPS) e pessoal do instituto. A maioria das cotizações de empregados e empregadores era da ordem de 8%⁷ sobre o salário. Porém, a União permanece como uma grande devedora, na medida em que honra seus compromissos somente de forma parcial (em 1968 dos R\$ 1.505.938.136,46 despendidos com pessoal e administração somente R\$ 846.777.579,32 foram efetivamente repassados à previdência pelo governo federal). Ademais, a contribuição do governo federal ainda é financiada pelo esquema de taxaço indireta já discutido, implicando os mesmos efeitos nefastos verificados no sistema antigo.

A Tabela 6 apresenta o débito da União relativo aos gastos com pessoal e administração no período 1967/76, ao passo que a Tabela 7 mostra a evolução do saldo devedor da União acumulado no mesmo período, que cresceu de maneira significativa (passou de R\$ 1,5 bilhão em 1967 a R\$ 5,7 bilhões em 1976), particularmente no ano de 1975.

Tabela 6

Contribuição da União — 1967/76

(Em R\$ de Junho de 1998)

Ano	Despesas com Pessoal	Despesas de Administração	Recebido	Saldo Devedor
1967	970.047.539,09	300.931.967,97	769.071.561,41	501.907.945,66
1968	1.019.338.668,80	486.599.467,66	846.777.579,32	659.160.557,14
1969	1.015.905.156,54	319.734.575,59	949.783.981,59	385.855.750,53
1970	1.128.089.336,22	29.505.801,51	938.558.216,57	219.036.921,16
1971	1.191.634.649,11	341.713.560,70	1.088.062.463,14	445.285.746,66
1972	1.237.299.109,45	469.380.581,27	1.238.159.701,07	468.519.989,65
1973	1.271.017.888,00	538.787.106,79	1.344.628.383,56	465.176.611,23
1974	1.555.238.720,47	671.808.416,81	1.213.433.666,25	1.013.613.471,03
1975	2.423.149.787,93	911.340.092,77	1.343.409.429,93	1.991.080.450,76
1976	3.031.834.825,39	1.137.720.479,72	1.496.368.089,41	2.673.187.215,70

Fonte: INSS/Coordenadoria Geral de Contabilidade.

⁷Essa contribuição somada a outras taxas levou a que os empregadores despendessem 28% do total da folha de salários com encargos sociais [Malloy (1976)].

Tabela 7

Débito Acumulado da União — 1967/76

(Em R\$ de Junho de 1998)

Ano	Débito da União
1967	1.563.626.431,15
1968	1.915.422.034,63
1969	1.977.901.576,20
1970	1.867.715.994,05
1971	2.242.365.114,51
1972	2.380.194.785,10
1973	2.537.483.480,07
1974	2.984.723.912,79
1975	4.325.155.899,70
1976	5.735.799.319,98

Em 1977 foi instituído o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas) pela Lei nº 6.439/1977. O antigo INPS foi desmembrado em três órgãos: o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas), encarregado do setor financeiro, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps), responsável pela parte médico-hospitalar; e o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), voltado para os benefícios. A União se responsabilizava somente pelos custos de pessoal e administração das entidades de previdência e assistência social e pelas eventuais insuficiências financeiras verificadas na execução de suas atividades⁸ (Lei nº 6.439/1977, artigo 17, parágrafo 1º). Esses compromissos seriam cobertos mediante recursos provenientes da arrecadação de diversas contribuições, conhecidas como “cota de previdência”, sendo complementados com recursos ordinários caso não fossem suficientes. No entanto, a União mais uma vez não cumpriu, na prática, sua responsabilidade legal para o custeio das entidades de previdência social. As Tabelas 8 e 9 apresentam a contribuição da União e seu débito acumulado no período 1977/81. Leite (1981) sublinha em seu livro *A crise da previdência social* que “(...) a insuficiência da contribuição da União concorreu significativamente para o déficit do Sinpas em 1980”. Nesse quadro, com o objetivo de aumentar as receitas relativas à contribuição da União, elevaram-se as alíquotas de contribuição para o chamado “sistema s” (Sesi, Sesc, Senai, Senac); remetendo-se para o Sinpas (sob a forma de contribuição da União) os recursos suplementares assim obtidos (alíquota aplicada para a fração acima do teto). Segundo esse autor, além da dívida da União, as principais causas das dificuldades financeiras do Sinpas no início da década de 80 eram as excessivas despesas com assistência médica, a inexistência de verbas destinadas exclusivamente à assistência social, o que acarretava a utilização indevida de fundos cujos recursos provinham essencialmente das contribuições de previdência social; e, finalmente, o excesso no plano de benefícios previdenciários rurais. Deve-se destacar ainda a considerável margem de sonegação das contribuições previdenciárias.

Tabela 8

Contribuição da União — 1977/81

(Em R\$ de Junho de 1998)

Ano	Gastos com Pessoal	Gastos com Administração	Recebido	Saldo Devedor
1977	2.750.372.096,53	1.244.727.035,97	1.983.102.229,43	2.011.996.903,07
1978	2.936.330.925,75	1.475.917.405,42	2.102.099.355,90	2.310.148.975,27
1979	2.944.176.356,22	1.876.337.743,59	1.844.605.085,22	2.975.909.014,58
1980	3.244.866.040,98	1.422.421.022,97	1.261.499.088,41	3.405.787.975,54
1981	3.070.685.285,67	2.736.476.575,49	2.506.860.687,70	3.300.301.173,46

Fonte: INSS/Coordenadoria Geral de Contabilidade.

A Tabela 9 permite notar uma suavização do crescimento do débito acumulado e até uma redução do débito real (ou seja, descontado o efeito da inflação) a partir de 1980.

Tabela 9

Débito Acumulado da União — 1977/81

(Em R\$ de Junho de 1998)

Ano	Débito da União
1977	6.032.697.137,16
1978	6.658.046.311,92
1979	7.301.924.197,46
1980	6.360.852.539,33
1981 ^a	5.222.376.278,84

^aNão foram considerados os encargos previdenciários da União (EPU) no cálculo do débito.

Não se pode refutar a argumentação segundo a qual o não-pagamento da contribuição da União impediu que se acumulassem as reservas necessárias que, mediante capitalização, cobririam os benefícios futuros, evitando ou amenizando assim uma situação de déficit financeiro do sistema. Porém, em um regime de repartição simples, tais recursos seriam provavelmente destinados à ampliação do plano de benefícios ou serviços, não constituindo, dessa forma, um fator de redução de eventuais dificuldades financeiras (mas talvez de agravamento no longo prazo, já que implica expansão das obrigações futuras do sistema).

Em 29 de dezembro de 1981, o governo baixou o Decreto-Lei nº 1.911, cuja principal medida autorizou a emissão de uma série especial de Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) até o valor de Cr\$ 180 bilhões (aproximadamente R\$ 5,5 bilhões de junho de 1998) com juros de 5% a.a. e 60% da correção monetária. Por meio dessa medida a União quitou integralmente seus débitos para com a previdência social até 31 de dezembro de 1981, que eram da ordem de Cr\$ 170.931 bilhões (ou R\$ 5,2 bilhões).

Posteriormente, a dívida acumulada chegou ao montante de aproximadamente R\$ 10 bilhões (ver Tabelas 10 e 11) em 1991 incluindo-se os Encargos

⁸Ou seja, o ônus da cobertura de um eventual déficit do sistema de previdência recairia sobre os contribuintes em geral.

Previdenciários da União (EPU). Note-se que em 1984, pela primeira vez, a União pagou integralmente os gastos correntes com pessoal e administração, gerando um saldo devedor negativo e uma considerável redução do débito acumulado nesse ano. No entanto, a partir de 1985 a dívida da União retoma uma trajetória de forte crescimento, atingindo cerca de R\$ 10 bilhões.

Em 1990, foi criado o atual INSS que assumiu as funções de gestor financeiro e de benefícios do sistema.

Tabela 10

Contribuição da União^a — 1982/91

(Em Valores Correntes)

Ano	Gastos com Pessoal	Gastos em Administração	Recebido	Saldo Devedor
1982	3.320.341.393,65	1.575.544.836,73	3.636.308.807,30	1.259.577.423,08
1983	2.569.679.700,44	1.222.557.748,04	2.118.840.170,50	1.673.397.277,98
1984	2.519.252.516,40	1.165.433.306,08	4.100.887.717,42	(416.201.894,94)
1985	4.031.627.718,41	1.010.705.926,57	1.586.296.292,54	3.456.037.352,44
1986	4.401.036.965,58	1.121.163.175,79	765.621.943,18	4.756.578.198,19
1987	4.165.449.959,56	1.889.275.930,57	211.147.496,14	5.843.578.393,99
1988	4.283.757.883,05	1.349.344.171,01	133.239.531,53	5.499.862.522,52
1989	6.587.332.129,24	2.355.758.999,33	58.473.061,70	8.884.618.066,88
1990	7.980.051.449,88	2.167.671.386,98	19.119.394,33	10.128.603.442,53
1991	2.263.941.058,31	1.445.635.965,86	7.986.985,58	3.701.590.038,59

Fonte: MPAS. Coordenadoria Geral de Contabilidade.

^a Incluíram-se os EPU's.

Tabela 11

Débito Acumulado da União — 1982/91

(Em R\$ de Junho de 1998)

Ano	Débito Acumulado da União em 31/12
1982	1.259.376.608,25
1983	2.650.317.580,72
1984	260.077.981,39
1985	3.535.927.264,67
1986	6.240.218.542,42
1987	7.764.644.666,93
1988	6.489.462.370,68
1989	9.341.677.215,41
1990	10.458.251.477,11
1991	10.127.073.290,84

4 - PERSPECTIVAS E O DEBATE ATUAL

A partir de 1991 a nova lei de custeio⁹ foi omissa quanto ao pagamento das despesas com administração, não existindo, dessa forma, nenhum empecilho para a utilização das contribuições sociais (contribuições das empresas incidentes sobre

⁹O Decreto nº 2.173, de 5 de março de 1997, estabelece que a União é responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da seguridade social decorrentes do pagamento de benefícios de prestação continuada da previdência social.

a remuneração de seus empregados, dos empregados domésticos, dos trabalhadores incidente sobre o salário de contribuição, das empresas incidentes sobre o faturamento e lucro e as contribuições incidentes sobre receitas de concursos e prognósticos) e, portanto, a União não teria mais que arcar com o ônus referente ao pagamento dessas obrigações.

No entanto, os benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) são responsabilidade do Tesouro Nacional. Os artigos 28 e 29 da Loas estabelecem que:

“Art. 28 — O financiamento dos benefícios serviços, programas e projetos estabelecidos nessa lei far-se-á com os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS.

§1º — Cabe ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social gerir o Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS sob a orientação e controle do Conselho Nacional de Assistência Social — CNAS.

§2º — O Poder Executivo disporá do prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de publicação desta lei, sob o regulamento e funcionamento do Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS.

Art. 29 — Os recursos de responsabilidade da União destinados à assistência social serão automaticamente repassados ao Fundo Nacional de Assistência Social — FNAS,¹⁰ à medida que se forem realizando as receitas.”

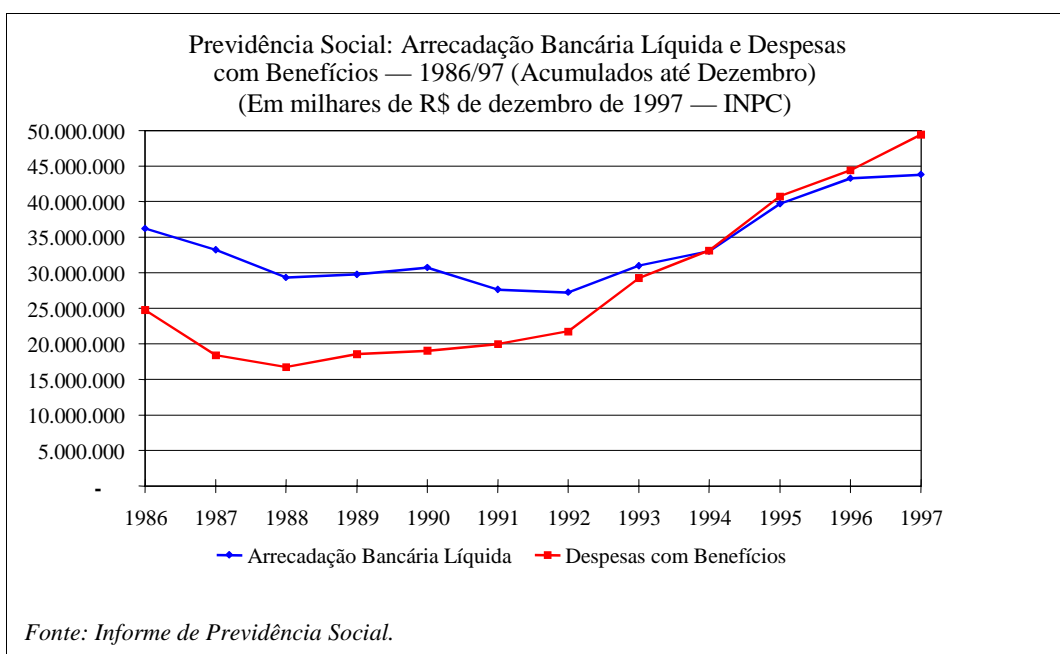
Neste quadro, não se pode estabelecer univocamente um critério de “dívida” da União com a previdência social a partir desse período. Segundo a Associação Nacional dos Fiscais da Previdência (Anfip), a União seria responsável por uma parte significativa do déficit da previdência na medida em que não repassa integralmente os montantes relativos ao pagamento dos benefícios assistenciais e rurais. Desta forma, conforme publicado na revista nº 57, de março/maio de 1998 pela assessoria econômica da Anfip, o débito do governo para com a previdência se elevaria, no período 1991/97, a R\$ 33,09 bilhões. Essa estimativa parece ser bastante exagerada. Para o ano de 1997, por exemplo, o Tesouro teria transferido R\$ 3,905 bilhões ao INSS; a esta quantia se agrega a receita transferida pelas contribuições rurais, atingindo-se o montante de R\$ 4,845 bilhões. Estima-se que o pagamento de benefícios assistenciais somado aos benefícios rurais se elevaria a R\$ 10,250 bilhões, obtendo-se desta forma um débito da União com a previdência de R\$ 5,405 bilhões em 1997. No entanto, as razões que justificariam tal agregação das despesas com benefícios rurais e assistenciais são pouco claras e

¹⁰As receitas do FNAS provêm de: dotações orçamentárias da União, doações, contribuição social dos empregadores sobre o lucro; recursos provenientes dos concursos de prognósticos, sorteios e loterias, receitas de aplicações financeiras, entre outras.

bastante controversas. Se por um lado o pagamento de benefícios assistenciais constitui, segundo a Loas, uma obrigação do governo; por outro as despesas com benefícios rurais não podem ser consideradas da mesma maneira. Na realidade, a União é unicamente responsável pela cobertura de eventuais déficits da previdência como um todo e não especificamente pela cobertura de discrepâncias entre receitas e despesas de um setor (rural) em particular.

Se considerarmos, ainda, o fluxo de caixa resumido da previdência social fornecido pelo MPAS, podemos notar que foram transferidos pela União em 1996 R\$ 3,269 bilhões, enquanto R\$ 838,576 milhões foram gastos com benefícios assistenciais e especiais. Já em 1997 essas cifras atingiram R\$ 4,284 bilhões e R\$ 1,547 bilhão, respectivamente. Sob essa ótica, as transferências da União excederam suas responsabilidades diretas, não existindo, portanto, débito da União propriamente dito.

Na realidade, no momento atual, o sistema previdenciário sequer arrecada o suficiente para cobrir os gastos com benefícios (ver gráfico a seguir). Esse débito, somado às despesas com pessoal e administração, está sendo sistematicamente coberto através de transferências do Tesouro (provenientes da Contribuição sobre o Lucro e da Cofins), retornos de aplicações financeiras e saldo de caixa.



5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo procurou-se construir um panorama da questão do déficit da União para com o sistema de previdência social. Pode-se notar que, até meados da década de 60, o não-pagamento da contribuição estatal constituiu fator determinante das dificuldades financeiras que os institutos atravessaram, pois dificultou a capitalização das reservas necessárias ao equilíbrio atuarial. Para este

primeiro período estimou-se um débito acumulado de R\$ 4,7 bilhões. Quanto aos recursos “desviados” no passado para fins alheios aos que deveriam guiar a política de investimentos dos IAPs, deve-se ressaltar que tal montante seria relativamente pequeno atualmente,¹¹ visto que naquela época a economia brasileira era significativamente menor.

Com a unificação das autarquias e a transformação do sistema de financiamento da previdência social, o problema do débito da União não foi eliminado, no entanto seus impactos sobre as finanças previdenciárias modificaram-se substancialmente. O financiamento de longo prazo do sistema não se baseava mais nos investimentos de reservas acumuladas. A insuficiente cotização estatal não impossibilitava o equilíbrio financeiro-atuarial, mas sim uma possível expansão do plano de benefícios. Deve-se destacar a diminuição do crescimento da dívida acumulada em termos reais (ou seja, em valores constantes) verificada. Até o ano de 1981, calculou-se uma dívida acumulada da ordem de R\$ 5 bilhões. O período 1982/91 é marcado por um crescimento significativo do débito, apesar da redução das responsabilidades (contribuições obrigatórias) da União e da quitação do saldo acumulado até 1981. O saldo devedor acumulado atingiu a quantia de R\$ 10 bilhões.

Com a entrada em vigor da nova lei de custeio, a definição de um critério consensual de mensuração da dívida da União se tornou extremamente difícil, levando a estimativas evidentemente contrastantes. No entanto, visto que o sistema previdenciário, no momento atual, gasta com benefícios mais do que arrecada, o Tesouro acaba por transferir os recursos necessários ao equilíbrio financeiro. Tal fato esvazia os efeitos reais de um suposto “débito” do governo federal no que se refere ao funcionamento da previdência social. Por outro lado, ainda que se considere a existência de tal débito, o ônus do pagamento do déficit previdenciário recairia sobre o contribuinte, não mais sob a forma de contribuições previdenciárias, mas sob a forma de impostos.

A dívida da União foi significativa no passado. Atualmente, no entanto, se considerarmos sua existência, ela é pouco relevante em face da magnitude dos déficits esperados para o sistema de previdência social. Estima-se, por exemplo, um déficit de R\$ 7,8 bilhões no que se refere ao INSS para o ano de 1998 e de R\$ 11,7 bilhões para 1999.

¹¹Ao capitalizarmos o montante investido pelos institutos em Brasília até 1965 (ver Tabela 3) a uma taxa real de 3% a.a., obtivemos o valor de R\$ 501 milhões de 1998, o que confirmaria a hipótese aqui aventada de que o “desvio” de recursos não é relevante hoje.

BIBLIOGRAFIA

- ANFIP. Por uma seguridade social sustentável. *Revista da Anfip*, Brasília, n. 57, mar./maio 1998.
- ASSIS, A. O. A involução da previdência social no Brasil. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 70, ago. 1959.
- COHN, A. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Editora Moderna, 1981.
- CNE—Conselho Nacional de Economia. Reforma da previdência social. *Revista do Conselho Nacional de Economia*, n. 48, nov./dez. 1957.
- IÓRIO, O. Situação econômico-financeira da previdência social. No Brasil, em geral, e a do IAPI em particular. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, 1958.
- _____. Evolução e problemas do seguro social no Brasil. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 81, jun. 1961.
- _____. O sistema brasileiro de previdência social. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 87, jun. 1962.
- FISCHLOWITZ, E. *Problemas cruciais da previdência social brasileira em 1964*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. *A previdência social no Brasil e no estrangeiro*. Rio de Janeiro, 1950.
- LEITE, C. B. *A proteção social no Brasil*. São Paulo: LTR, 1972.
- _____. *A crise da previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- LEITE, C. B., VELLOSO, L. P. *Previdência social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- MADEIRA, J. L. A quota da União no IAPI. *Revista Industriários*, Rio de Janeiro, n. 1, 1948.
- MALLOY, J. Política de bem-estar social no Brasil: histórico, conceitos, problemas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, abr. 1976.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL. *Livro branco da previdência social*, fev. 1997.
- OLIVEIRA, F. E. B. *Análise da situação econômico-financeira da previdência social*. Rio de Janeiro: IPEA, 1981, mimeo.
- VISCONTI, A. A. *A previdência social e sua participação na construção de Brasília*. Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, 1966.