

4850 Sábado 6

1 RELATÓRIOS

RELATÓRIO Nº 4, de 1986

Da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a crise da Previdência Social Brasileira (Resolução nº 99/82)

1. CRONOLOGIA DAS ATIVIDADES DA CPI:

1ª Reunião — Dia 8 de março de 1983 — (Instalação da Comissão) — São eleitos os Senhores Senadores Jaison Barreto e Almir Pinto, respectivamente, Presidente e Vice-Presidente da Comissão.

2ª Reunião — Dia 23 de março de 1983 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Deputado Reinhold Stephanes, Ex-Presidente do INAMPS.

3ª Reunião — Dia 6 de abril de 1983 — Reunida a Comissão, foram ouvidos os Senhores Sílio Andrade, Presidente da Federação Brasileira de Hospitais, Marcos Wippel, Vice-Presidente da Associação de Hospitais do Estado de Santa Catarina e Lauro Schuk, representante legal da Associação de Hospitais do Estado do Rio Grande do Sul.

4ª Reunião — Dia 27 de abril de 1983 — Reunida a Comissão, foram ouvidos os depoimentos dos Senhores Roberto de Andrade Ponte, Presidente do Sindicato da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Sul, Gustavo Queiroz, Vice-Presidente do Sindicato da Indústria do Açúcar do Estado de Pernambuco e Dilson Funaro, Presidente da Trol.

5ª Reunião — Dia 4 de maio de 1983 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Mário Barreto, Presidente da Associação Médica Brasileira.

6ª Reunião — Dia 26 de maio de 1983 — Reunida a Comissão, foram ouvidos os depoimentos dos Senhores José Francisco da Silva, Presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Joaquim Santos Andrade, Presidente do Sindicato dos Metalúrgicos do Estado de São Paulo e José Sérgio Dias, Presidente do Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias da Construção de Brasília.

7ª Reunião — Dia 15 de junho de 1983 — Reunida a Comissão, foram ouvidos os depoimentos dos Senhores Herbert Levy, Presidente do Conselho de Administração do Grupo Itaú e Tehóphilo de Azevedo Santos, Vice-Presidente da Federação Nacional dos Bancos.

8ª Reunião — Dia 23 de agosto de 1983 — Reunida a Comissão, foram ouvidos os depoimentos dos Senhores José Mamede, Vice-Presidente da Federação dos Aposentados e Pensionistas do Rio de Janeiro e Lauro Jurandyr de Castro Leão, Secretário da Previdência Social do Sindicato dos Bancários do Rio de Janeiro.

Visita — Dia 23 de junho de 1983 — Postos e Hospitais em Brasília.

9ª Reunião — Dia 13 de agosto de 1983 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Luiz Carlos Mancini, Presidente do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS).

10ª Reunião — Dia 14 de setembro de 1983 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Eduardo Costa de Miranda Aviz, Presidente do Instituto de Administração Financeira e Assistência Social (AIPAS).

11ª Reunião — Dia 21 de setembro de 1983 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Aloysio de Salles Fonseca, Presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

Visita — Dia 30 de setembro de 1983 — Hospitais e Postos em Florianópolis — SC (Posto Central, Hospital de Florianópolis, Hospital Universitário e Centro de Reabilitação). Reunião na Assembleia Legislativa de Santa Catarina.

Visita — Dia 29 de setembro de 1983 — Posto e Hospitais em Porto Alegre — RS. (Hospital Conceição, Posto do IAPI, Posto dos Comerciários). Reunião na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Visita — Dia 7 de outubro de 1983 — Hospitais e ambulatórios no Rio de Janeiro — RJ (Hospital do INAMPS na Lagoa, Hospital de Bonsucesso, Ambulatório do INAMPS na Praça da Bandeira, Hospital Getúlio Vargas, na Penha). Reunião na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro.

Visita — Dia 10 de outubro de 1983 — Postos e Hospitais em São Paulo — SP. (Posto Várzea do Carmo, Hospital da Saúde e Hospital de Heliópolis). Reunião na Assembleia Legislativa de São Paulo.

12ª Reunião — Dia 19 de outubro de 1983 — Reunida a Comissão, foram ouvidos os depoimentos dos Senhores João Felício Scárdua, Presidente da CEME e Aloysio de Salles Fonseca, Presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

13ª Reunião — Dia 26 de outubro de 1983 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Aloysio de Salles Fonseca, Presidente do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

14ª Reunião — Dia 14 de junho de 1984 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Jarbas Passarinho, Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social.

15ª Reunião — Dia 2 de maio de 1985 — Finalidade: eleger o novo Vice-Presidente da Comissão. Eleito o Senador Jutahy Magalhães.

16ª Reunião — Dia 7 de maio de 1985 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Jarbas Gonçalves Passarinho, Ex-Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social.

17ª Reunião — Dia 12 de junho de 1985 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Romeu Tuma, Superintendente da Polícia Federal do Estado de São Paulo.

18ª Reunião — Dia 7 de agosto de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Ivan Polari de Alverga, Presidente da DATAPREV.

2

19: Reunião — Dia 14 de agosto de 1985 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor José Dion de Melo Teles, Diretor-Presidente do SERPRO.

20: Reunião — Dia 21 de agosto de 1985 — Reunida a Comissão, foi ouvido o depoimento do Senhor Oswaldo Gianotti Filho, Presidente da Associação Paulista de Medicina.

21: Reunião — Dia 28 de agosto de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Antônio Delfim Netto, Ex-Ministro de Estado do Planejamento.

22: Reunião — Dia 4 de setembro de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Thomaz Camanho Neto, Ex-Superintendente do INAMPS do Estado de São Paulo.

23: Reunião — Dia 11 de setembro de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Paulo Gomes Romeu, Ex-Superintendente do INAMPS do Estado de São Paulo.

24: Reunião — Dia 18 de setembro de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Sílvia Andrade, Presidente da Federação Brasileira de Hospitais.

25: Reunião — Dia 2 de outubro de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Aloysio de Salles Fonseca, Ex-Presidente do INAMPS.

26: Reunião — Dia 9 de outubro de 1985 — Reunida a Comissão foi ouvido o depoimento do Senhor Waldir Pires, Ministro de Estado da Previdência e Assistência Social, Arthur Virgílio Filho, Presidente do INPS, e Paulo Macarini, Presidente do IAPAS.

2. SUMÁRIO HISTÓRICO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Introdução

Não é incomum, oem raro, o argumento que preconiza serem históricas as raízes dos problemas com que se defronta periodicamente a Previdência Social brasileira, os quais resultariam de uma série de erros cometidos no passado e que foram se acumulando durante toda a trajetória de afirmação, consolidação e crescimento do Sistema Previdenciário, em estreita articulação com a evolução econômica, política e administrativa do País.

Dado o prestígio que essa perspectiva angariou, não somente entre os analistas especializados, mas até mesmo entre os mais diversos grupos de interesse organizados em função do universo previdenciário, entendemos que uma adequada interpretação dos ingentes problemas da Previdência Social brasileira não poderia deixar de levar em conta, pelo menos, os fatos considerados mais significativos que pontilharam a trajetória institucional desse relevante setor da vida nacional. Não se trata, é claro, de um esforço historiográfico, que, aliás, não que concerne à Previdência, já foi feito, com relativo êxito, em outros trabalhos. Busca-se, tão-somente, com esse retrospecto sumário, suscitar o exame de possíveis conexões entre eventos passados ou padrões dominantes e alguns problemas previdenciários contemporâneos que se deseja compreender e solucionar.

Nessa perspectiva, pode-se demarcar, tendo em vista certos atributos da Previdência Social brasileira em determinados momentos de sua evolução histórica, cinco fases de sua trajetória de desenvolvimento.

1ª Fase — 1923/1930

Embora alguns eventos anteriores, como a Lei de Acidentes do Trabalho de 1919, já apresentassem os primeiros indícios de medidas no campo previdenciário, é comum considerar-se como marco inaugural da Previdência Social no Brasil a chamada Lei Eloy Chaves (Decreto Legislativo nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923), que criava uma caixa de aposentadoria e pensões em cada uma das empresas ferroviárias existentes no país.

É importante assinalar que esta primeira fase se insere num contexto em que avulta no Brasil a denominada "questão social", com expressiva mobilização operária e o surgimento da legislação trabalhista como resposta do Estado à nova realidade social que então se desenhava.

No mesmo período, foram criadas as caixas de aposentadoria dos portuários e dos marítimos.

Organizados segundo o critério de vinculação de segurados por empresa, as caixas de aposentadorias e pensões (CAP's) constituíam a unidade básica do modelo de previdência da década de 20, cujas características gerais podem ser assim resumidas:

- Prestação de benefícios e serviços, entre os quais a assistência médica; aposentadoria vinculada à idade do segurado.

- Custeio baseado em contribuições das empresas e dos empregados; contribuição empresarial calculada sobre a renda da empresa, e não sobre a folha de pagamento; participação dos consumidores, mediante acréscimo nos preços das tarifas.

- O Estado não participava nem do custeio nem da gestão das CAP's, mantendo-se como instância de recursos.

- O regime financeiro, pelas próprias dimensões das CAP's em termos de população abrangida, tendia para a repartição simples (repasse de toda a receita aos segurados, na forma de benefícios e serviços, sem criação de reservas).

2ª Fase — 1930/1945

O período assinala uma preocupação mais acentuada com as bases técnicas do seguro social, que passou a sofrer a influência dos critérios do seguro privado. Em consequência, verifica-se maior rigor na definição dos planos de benefícios e um esforço sistemático no sentido da contenção de despesas e da acumulação de reservas financeiras.

No plano organizacional, tem início o processo de fusão das CAP's e criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP's), de caráter nacional, cujo sistema de vinculação passa a ser por categoria profissional (comerciários, marítimos, etc).

Dentre as inovações institucionais importantes para o recorte do perfil previdenciário desta fase, temos a reforma da legislação das Caixas de Aposentadoria e Pensões através do Decreto nº 20.465, de 1º outubro de 1931 e a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, no mesmo ano.

Outras características proeminentes do modelo de previdência neste período são:

- Crescimento significativo da massa segurada.
- Distinção conceitual entre "benefícios" (previdência) e "serviços" (assistência); vinculação da prestação de assistência à ocorrência de "disponibilidades" financeiras; tentativas de conter a tendência à expansão dos serviços médicos, mediante a fixação de parâmetro percentual máximo.

- Critérios restritivos de estruturação dos planos de benefícios pecuniários, a exemplo do Instituto de aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI), criado em 1936, que não concedia a aposentadoria ordinária (por tempo de serviço).

- Participação do Estado no custeio dos IAP's. A partir da vigência da Constituição de 1934, a contribuição passa a ser tripartite e igualitária (União, empresas e trabalhadores). Criação da "quota de previdência", como modalidade de contribuição da União, composta de recursos provenientes de aumento de tarifas e taxas de diversos serviços, além de acréscimo sobre o preço de diversos artigos importados; a contribuição empresarial passa a incidir sobre a folha de salários.

- Criação do Fundo Geral de Garantia e Compensação das Caixas e Institutos de Aposentadorias e Pensões, gerido pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio.

- Nomeação do principal dirigente dos institutos pelo Governo.

- Tendência à aglutinação de pequenas caixas em institutos. Ex: IPASE, IAPETEG.

- Consolidação do regime de capitalização (formação de reservas).

- Deterioração do valor real dos benefícios pecuniários, em decorrência da inflação.

- Surgimento das primeiras críticas a desvios de recursos do Fundo Geral de Garantia e Compensação gerido pelo Governo: aplicação de recursos em outros projetos não relacionados com a previdência, segundo prioridades ditadas pelo Governo.

O ano de 1945 traz a público duas ordens de questões que viriam a ganhar bastante repercussão nos anos posteriores: a) a polémica concernente às alternativas de regimes financeiros, repartição versus capitalização, com fundamento na "teoria do seguro social", segundo a qual a previdência, para lograr estabilidade a longo prazo, deve se alicerçar de forma intransigente em sólidos princípios técnico-atuariais; e b) revelação do débito acumulado da União com a previdência social, em

2

2

montante tão expressivo que atingia o patamar de mais de 3/4 da despesa anual de todo o conjunto das instituições previdenciárias.

3ª Fase — 1945/1966

O período marca a ruptura com a filosofia contencionista da fase anterior, e, sob o influxo liberal da época, efetivam-se medidas de ampliação dos planos de benefícios e serviços previdenciários e elevam-se os valores dos benefícios pecuniários.

Sob a influência do Plano Beveridge (1942), o setor "assistencial" ganha prestígio no contexto doutrinário da previdência social, especialmente no que tange à assistência médica, que é contemplada com o status de preceito constitucional. Surgem as primeiras formulações que descortinam o conceito de "seguridade social", como uma política social de mais amplo escopo e abrangência, em contraposição às limitações do seguro social.

A mudança filosófica que respalda o novo conceito de assistência médica, ao estabelecer a melhoria do padrão de saúde da população segurada como pré-condição para a redução dos gastos com benefícios, tem como corolário o crescimento dos dispêndios com assistência, quer em decorrência ampliação do setor privado de prestação de serviços médico-hospitalares (convênios e contratados), quer como resultado da opção pela construção de unidades ambulatoriais e hospitalares dos institutos previdenciários (os "próprios"), sendo que esta última diretriz viria a constituir, em visão retrospectiva, um dos traços mais significativos da "estratégia" da previdência no período em questão.

A polémica teórica entre as alternativas de regime financeiro pendia, na prática, em favor da "repartição", dada a inexorável erosão das bases do regime de "capitalização", face ao acelerado crescimento dos gastos e a consequente redução do "Fundo de Garantia".

Em 1º de maio de 1954 é promulgado o Decreto nº 35.448, que baixa o "Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadoria e Pensões", no qual é, significativamente, prevista a prestação aos segurados e dependentes de serviços "que visem à proteção da sua saúde e concorram para o seu bem-estar".

Avolumam-se os débitos das empresas e da União com a Previdência.

Ao final da década de 50, o panorama da Previdência apresentava resultados disparees, segundo diferentes ângulos de análise. No que respeita aos objetivos sociais de ampliação de cobertura (população abrangida), não há dúvida de que o conjunto das instituições previdenciárias haviam alcançado expressivo êxito, pois a virtual totalidade dos trabalhadores urbanos e grande parte dos trabalhadores autônomos se encontravam sob a cobertura da Previdência Social. A mesma avaliação favorável não poderia ser estendida a outros aspectos do desenvolvimento do complexo previdenciário. Do ponto de vista gerencial, por exemplo, a maioria das instituições passou a conviver com a ameaça de crise financeira, cujas causas eram frequentemente atribuídas à imponderabilidade e inadimplência da União. Visto da perspectiva da equidade, o complexo previdenciário apresentava graves disparidades decorrentes da diferenciação econômico-financeira entre os diversos institutos, o que se traduzia em notórias desigualdades entre os respectivos planos de custeio e benefícios.

A Lei Orgânica da Previdência Social (1960)

A Lei nº 3.807, de 26 de agosto de 1960, conhecida como Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), após longa tramitação no Congresso Nacional, veio uniformizar os planos de custeio e benefícios dos diversos IAP's, com um destaque: a uniformização foi feita "por cima", no padrão dos melhores planos de benefícios então existentes. É verdade que o custeio acompanhou esse nivelamento, pois as taxas de contribuição de empregos e empregados foram unificadas em 8% taxa mais alta em vigor na época.

Costuma-se considerar o período demarcado a partir da LOPS como de transição entre a 3ª fase delineada anteriormente — da qual incorporou as linhas-mestras, inclusive os avanços em termos de proteção social — e a fase que viria a se cristalizar a partir de 1966, caracterizada pelo esforço de racionalização e elevação do nível de eficiência da máquina previdenciária.

3

A LOPS assegurava, no plano administrativo, dois importantes mecanismos que viriam a ser derogados posteriormente, com inestimáveis prejuízos para a integridade institucional da Previdência, ou seja, a contribuição tripartite e igualitária da União, empresas e trabalhadores e a administração colegiada, com participação paritária das classes empresariais e laborais, ao lado do Governo, tanto a nível do Conselho Diretor do Departamento Nacional de Previdência Social como nos Conselhos Administrativo e Fiscal dos IAP's.

O ano de 1963 registrou dois importantes avanços legislativos no sentido da ampliação dos direitos sociais:

a) Lei nº 4.214, de 2 de fevereiro, que aprovou o Estatuto do Trabalhador Rural, complementada pelo Decreto nº 53.154, de 10 de dezembro, que baixou o Regulamento da Previdência Social Rural; e

b) Lei nº 4.266, de 3 de outubro, que instituiu o salário-família no rol dos benefícios pecuniários da Previdência, custeado mediante contribuição empresarial à base de 4,3% sobre a folha de salários.

4ª Fase — 1966/1974

O Decreto-lei nº 72, de 22 de novembro de 1966, que dispõe sobre a fusão dos diversos IAP's (com exceção do IPASE e do SASSE) e cria o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS, assinala o início de nova fase na evolução da Previdência Social. A unificação legislativa instituída pela LOPS é agora complementada pela unificação institucional do complexo previdenciário, passando uma única entidade, o INPS, a gerir e executar, em âmbito nacional, as ações pertinentes aos dois ramos que compunham a atividade previdenciária: o seguro social e a assistência médico-social. A unificação deveria, supostamente, fortalecer a capacidade de resistência técnica e financeira da organização previdenciária, através da economia de escala ensejada pelo porte e dimensão do sistema agora submetido a um comando único.

As modificações introduzidas, formuladas sob o primado da racionalidade técnica e do incremento da eficácia gerencial, devem ser compreendidas no contexto apropriado, vale dizer, no bojo das diretrizes e medidas de reformulação e modernização da máquina estatal, que iam desembocar na reforma administrativa de 1967, que tinha como propósito explícito a "despolíticação" da administração pública.

Assim é que, nos moldes do figurino da reforma previdenciária, verificou-se significativa redução da participação e influência dos segurados e empresas na gestão do sistema, em função do novo critério de composição dos órgãos de administração colegiada introduzidos pelo DL 72/66, que estabeleceu a predominância numérica da representação governamental no Conselho de Recursos da Previdência Social e no Conselho Fiscal do INPS, enquanto esta autarquia, malgrado suas dimensões organizacionais e o volume de seu orçamento, era gerida em base unipessoal, por um presidente nomeado pelo Governo.

Se na esfera da gestão revelou-se o intento do Governo de ganhar hegemonia sobre os outros "parceiros", no que se refere à repartição do ônus de manutenção do sistema o Decreto-lei nº 66, de 21 de novembro de 1966, também foi generoso para com o Governo, ao determinar a ruptura (agora oficial) do esquema de contribuição tripartite e igualitária: a contribuição da União passava a restringir-se ao montante dos gastos com pessoal e administração geral, cabendo-lhe além disso cobrir eventuais "insuficiências financeiras". Se a princípio essa participação "supletiva" parecia favorável à hígidez do sistema, a experiência posterior viria a demonstrar não só que as "insuficiências" seriam invariavelmente debitadas a outras contas, como também que o próprio núcleo da obrigação governamental — as despesas administrativas e de pessoal — não seria cumprido com a exatidão devida.

A ampliação da cobertura no rumo da universalização recebeu, nesta fase, um impulso ainda maior do que nos períodos precedentes.

Em 1967, efetivou-se a integração dos seguros de acidentes do trabalho ao INPS, que no mesmo ano incorporou a assistência farmacêutica a seu elenco de serviços (DL nº 312, de 28-2-67).

O Decreto-lei nº 564, de 1º de maio de 1969, instituiu o Plano Básico da Previdência Social, destinado a amparar os trabalhadores rurais da indústria canavieira e

3

de outras atividades, posteriormente especificadas pelo DL nº 704, de 24 de julho do mesmo ano.

Em 1971, foi instituído o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural — PRORURAL, que estendeu ao homem do campo benefícios e serviços não assegurados no Estatuto do Trabalhador Rural. Criado pela Lei Complementar nº 11, de 25 de maio de 1971, posteriormente modificada pela Lei Complementar nº 16, de 30 de outubro de 1973, a execução do programa é cometida a um novo órgão, o FUNRURAL, que passa a integrar a estrutura operacional da Previdência, com atribuições, no setor rural, análogas às do INPS no setor urbano.

Através do Decreto nº 68.806, de 25 de junho de 1971, foi criada a Central de Medicamentos — CEME, órgão autônomo responsável pela "promoção e organização do fornecimento, por preços acessíveis, de medicamentos de uso humano àqueles que, por suas condições econômicas, não puderem adquiri-los por preços comuns de mercado".

Com a Lei nº 5.859, de 11 de dezembro de 1972, mais um passo na ampliação da cobertura: são estendidos os benefícios previdenciários aos empregados domésticos.

O ano de 1973 assinala dois eventos legislativos. A Lei nº 5.890, de 8 de junho, amplia o conceito de trabalhador autônomo para abranger um número maior de trabalhadores sem vínculo empregatício, e introduz modificações modernizantes no plano de benefícios, além de elevar para 20 (vinte) salários mínimos o teto do salário-de-contribuição. A Lei nº 5.939, de 19 de novembro, estende a concessão de diversos benefícios previdenciários ao jogador profissional de futebol.

Assistência médica — expansão e privatização

O período que estamos examinando registrou, em especial, índices impressionantes de expansão da cobertura de assistência médica previdenciária. A proporção dos gastos de assistência médica em relação às despesas totais do sistema, passou de 14,5%, em 1960, para 25%, em 1974. Essa expansão quantitativa foi acompanhada de profundas alterações no perfil da assistência médica à saúde prestada no âmbito de atuação do INPS:

— Privilegiamento da prática médica curativa, individual, assistencialista e privilegiada, em detrimento de uma perspectiva de saúde pública, de caráter eminentemente preventivo.

— Priorização da contratação de serviços prestados por entidades privadas, cujo custo para o INPS, em 1974, representou cerca de 90% da despesa total do instituto.

— Generalização da prática de convênios com empresas, pelos quais estas recebem da Previdência um subsídio para compra de serviços médicos a outra empresa especializada, chamada de "medicina de grupo".

— Dependência excessiva de grandes empresas monopolistas internacionais na área de produção de medicamentos e de equipamentos médicos.

5ª Fase — 1974-1979

Encontramos na criação do Ministério da Previdência e Assistência Social — MPAS (Lei nº 6.036 de 1º de maio de 1974) o marco inicial desta fase.

A iniciativa governamental de cometer a um ministério específico o planejamento e coordenação das ações na área de Previdência Social, por desmembramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social, mais do que uma simples opção técnico-administrativa de resposta a imperativos de especialização funcional, significou, na verdade, clara demonstração de reconhecimento político do peso alcançado pela área de previdência na agenda de problemas que então demandavam a atenção das instituições estatais.

Exemplo inquestionável do reconhecimento oficial do porte e complexidade do setor previdenciário já fora dado com a constituição de uma empresa pública especialmente encarregada de proporcionar ao setor o apoio logístico de processamento eletrônico de dados: a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social — DATAPREV (Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974; Decreto nº 75.463, de 10 de março de 1975).

Mas é na diferenciação qualitativa das questões colocadas sob a esfera de competência do novo Ministério que se pode perceber mais precisamente a índole desse

3

novo período. Lembre-se que os primeiros anos da década de 70 presenciaram um surto extraordinário de expansão da economia brasileira, que cresceu a taxas sem precedentes. Como logo se tornou evidente, esse processo geraria gravíssimas distorções no perfil de distribuição de renda, com agravamento da situação de pobreza de extensos contingentes da população brasileira.

Este fato permite compreender por que criou-se na organização administrativa do novo Ministério um espaço relativamente expressivo para as ações rotuladas como "assistência social". É sugestiva nesse sentido a manifestação reiterada do então Ministro Nascimento e Silva quanto à necessidade de a Previdência Social enfrentar o desafio de eliminar os crescentes focos de pobreza absoluta. Essa "missão" é que, sem dúvida, exerceu influência considerável na definição do novo formato organizacional da Previdência e de sua proposta programática.

Além do resgate da problemática assistencial, aliás consentânea com o princípio de evolução rumo à "seguridade", diversas medidas legislativas foram tomadas para ampliação do escopo e abrangência do seguro social (Previdência *stricto sensu*):

— Lei nº 6.136, de 7 de novembro de 1974, que incluiu o salário-maternidade entre as prestações previdenciárias, visando a retirar das empresas o ônus do pagamento desse benefício e evitar a discriminação da mulher no mercado de trabalho. A transferência do encargo foi feita sem acréscimo de receita para a Previdência, pois a fonte de custeio (0,3% da folha de salário) foi deduzida da taxa de contribuição para o salário-família, que passou de 4,3% para 4,0%.

— Lei nº 6.179, de 11 de dezembro de 1974, que instituiu o amparo previdenciário para idosos (70 anos) e inválidos que tenham, por algum tempo, contribuído para a Previdência ou exercido atividade a ela vinculada, ainda que sem contribuir. O valor da "renda mensal vitalícia" foi fixado em 1/2 salário mínimo.

— Lei nº 6.195, de 19 de dezembro de 1974, que incluiu no PRORURAL o direito dos rurícolas às prestações por acidente do trabalho.

— Lei nº 6.210, de 4 de junho de 1975, que extinguiu as contribuições sobre os benefícios da Previdência e restabeleceu o pagamento integral da aposentadoria aos que tenham retornado ou vierem a retornar à atividade. O valor das aposentadorias por velhice e por tempo de serviço, antes de até 100% do salário-de-benefício, foi limitado em 95%.

— Lei nº 6.226, de 14 de junho de 1975, que instituiu a contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada para efeito de aposentadoria.

— Lei nº 6.243, de 24 de setembro de 1975, que regulou a concessão de pecúlio ao aposentado que retorna à atividade e ao que ingressa na Previdência após completar 60 (sessenta) anos de idade.

— Lei nº 6.260, de 6 de novembro de 1975, que instituiu benefícios previdenciários e assistenciais em favor dos empregadores rurais e seus dependentes.

— Lei nº 6.887, de 10 de dezembro de 1980, que estendeu aos funcionários públicos municipais, em caráter facultativo, a filiação à Previdência Social Urbana, mediante contribuição à base de 4% (filiação supletiva, sem direito à aposentadoria).

Importantes aprimoramentos institucionais foram introduzidos pela Lei nº 6.309, de 15 de dezembro de 1975 e pelo Decreto nº 77.077, de 24 de Janeiro de 1976: aquele diploma alterou a organização do Conselho de Recursos da Previdência Social, visando a imprimir maior rapidez à decisão dos recursos de interesse dos beneficiários e contribuintes; o segundo baixou a Consolidação das Leis da Previdência Social (GLPS), reunido num único texto toda a legislação esparsa, facultada delegada ao Executivo pelo artigo 6º da Lei nº 6.243/75.

No âmbito da assistência médico-hospitalar, o período em questão manteve as tendências de ampliação da cobertura e expansão do setor privado, que vieram a se traduzir nas diretrizes do Sistema Nacional de Saúde, aprovado pela lei nº 6.229, de 17 de julho de 1975: pluralismo, compatibilização de interesses e integração programática (entre os dois setores e as 3 esferas de governo).

No mesmo ano, o Plano de Pronta Ação (PPA) expressava de forma clara essas duas tendências: ao mesmo tempo que propunha a extensão do atendimento médico de urgência a toda a população (inclusive não segurados), mantinha explicitamente a diretriz privatista até então prevalente.

A criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social — SINPAS, pela Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, irá refletir, no plano administrativo-organizacional, a resposta governamental às demandas decorrentes de dois processos interligados: (1) crescente tendência à universalização dos benefícios e serviços previdenciários e (2) crescimento e diferenciação acelerada dos programas e ações no âmbito da Previdência e consequente aumento do porte e complexidade do aparato burocrático.

O sistema fundamenta-se na reorganização e redefinição aos órgãos da Previdência com base na especialização de funções, mantendo o MPAS como o órgão central de planejamento, coordenação e controle ("cabeça do sistema").

O INPS passa a dedicar-se exclusivamente ao Seguro Social (benefício) e à Reabilitação Profissional, absorvendo as atribuições do IPASE, do FUNRURAL e do SASSE.

É criado o Instituto de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), que passa a concentrar as atividades de assistência médico-hospitalar e odontológica.

As funções de gestão financeira, orçamentária e patrimonial passam a compor a missão de um novo órgão o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social — IAPAS.

O apoio operacional às demais entidades do Sistema é atribuído da Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social — DATAPREV.

A função de Assistência Social é executada por duas fundações vinculadas ao MPAS: a Legislação Brasileira de Assistência — LBA, responsável pela política de atendimento às populações carentes; e a Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor — FUNABEM, encarregada da política de assistência ao menor carente.

Dois colegiados exercem atribuições de controle jurisdicional como instância recursais: o Conselho de Recursos da Previdência Social (CRPS) e as Juntas de Recursos da Previdência Social (JRPS).

Outro colegiado realiza funções de controle e fiscalização financeira e patrimonial: o Conselho Fiscal.

Todos os três Conselhos são compostos com predominância numérica dos representantes do Governo.

As receitas das entidades do SINPAS constituem o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), de natureza contábil e financeira, administrado por um colegiado, o Conselho de Administração Financeira (CAF), integrado pelos dirigentes das referidas entidades, sob a presidência do Ministro do MPAS.

Finalmente, integra também o SINPAS a Central de Medicamentos — CEME, órgão autônomo vinculado ao MPAS.

A reorganização iniciada com a criação do SINPAS recebeu, em 1979, a formalização de sua moldura normativa, através de três decretos executivos editados com a finalidade de disciplinar aspectos fundamentais da Previdência Social na perspectiva sistêmica que presidiu à criação do Sistema.

— O Decreto nº 83.080, de 24 de janeiro, que aprovou o Regulamento dos Benefícios da Previdência Social (RBPS).

— O Decreto nº 83.081, de 24 de janeiro, que aprovou o Regulamento do Custeio da Previdência Social (RPBS).

— O Decreto nº 83.266, de 12 de março, que aprovou o Regulamento da Gestão Administrativa, Financeira e Patrimonial do SINPAS.

Os referidos diplomas mencionavam que as matérias referentes às áreas de assistência médica e assistência social seriam objeto de regulamento específico.

3. O QUADRO DA CRISE — 1980/1984

Introdução

Como mostrou o retrospecto exposto no capítulo anterior, a evolução da Previdência Social teve como tônica a gradual ampliação quer do elenco de benefícios e serviços, quer da clientela abrangida, tendência que se acelerou e atingiu o auge na década de 70. Esta

expansão do universo previdenciário, evidentemente, não se deu em função de nenhum esforço planejado, se por esta expressão se deseja designar uma ação sistemática de alocação de meios para atingimento de fins pré-determinados. Parece mais realista reconhecer que esse processo transcorreu à base de movimentos "espasmódicos", desarticulados, de respostas e pressão emanadas de fontes externas e internas ao organismo previdenciário. O fato é que, ao final da década, o sistema alcançava um índice de cobertura realmente expressivo (mais de 90% da população brasileira e ostentava ao menos formalmente, um programa de benefícios e serviços comparável aos mais avançados do mundo).

O ano de 1980 representa o ponto de inflexão na trajetória expansionista da Previdência. Não obstante já se manifestassem, desde 1976, sinais de desequilíbrio entre receita e despesa, é a partir de 1980 que esse desequilíbrio assume dimensão que demanda a atenção de diversos setores, inicialmente circunscritos aos escalões superiores do Governo e do SINPAS, transbordando em seguida para amplos e diversificados segmentos da sociedade, inclusive o "público Geral", via meios de comunicação de massa.

Assim, já havia o sistema apurado no balanço de 1979 um déficit financeiro da ordem de 1,3% da receita total quando as dificuldades se agravaram em 1980 a tal ponto que o exercício financeiro do SINPAS fecharia com o alarmante déficit de 46,8 bilhões de cruzeiros, equivalente a 8,7% da receita.

O expressivo déficit orçamentário de 1980, reiterado em 1981, 1983 e 1984, conjugado com a insuficiência de "caixa" que marcou a gestão financeira do SINPAS durante quase todo o período, compõe o quadro de dificuldades que passou a ser conhecido como a "expressão financeira" da crise da Previdência Social. Trata-se, como se verá mais adiante, tão-somente da faceta da crise que recebeu mais ampla divulgação, seja porque a própria Administração optou por enfatizar esse aspecto como forma de reforçar a necessidade de solução imediata traduzida na alocação de recursos adicionais, seja em função da complexidade insita em uma análise mais profunda do fenômeno, sem falar no inevitável desvendamento de suas implicações políticas.

São, portanto, de ordem financeira as informações que, no primeiro momento, surgem associadas aos problemas da Previdência: comenta-se a inadimplência e o débito da União, estimada em 99 bilhões de cruzeiros ao final de 1979; as empresas públicas, prefeituras e órgãos subordinados aos governos estaduais e municipais são acusadas de contrair um débito de valor estimado em cerca de 100 bilhões, cita-se o montante de encargos financeiros pagos pela Previdência à rede bancária como resultado do convênio firmado em 1979 para arrecadação de contribuições e pagamento de benefícios; e assim por diante.

Merece destaque nesse processo de abertura das dificuldades da Previdência à publicidade o fato, assaz incomum numa época de gestão tecnocrática dos negócios públicos, de partir do Governo, através do Ministro da Previdência e Assistência Social, a iniciativa da dar ampla divulgação à situação das finanças previdenciárias. Em exposição proferida perante a Câmara dos Deputados, no dia 22 de junho de 1981, quando a crise já era de domínio público, o então Ministro Jair Soares chegou a extrapolar os limites orçamentários e financeiros da questão para abordar alguns aspectos do que viria a ser conhecido como o "caráter estrutural da crise".

Na esfera financeira, a exposição do Ministro enfatizou os seguintes pontos:

— Origem histórica da dívida da União em relação à Previdência, que decorreria da omissão dos diversos governos desde a década de 30.

— Existência de desequilíbrio financeiro desde a época dos IAP's, cuja situação chegou a um ponto de extrema gravidade às vésperas da unificação institucional de que resultou a criação do INPS, em 1966.

— Crescimento do volume do débito previdenciário de prefeituras e empresas públicas e privadas. (O ministro mencionou o número de 63 mil empresas privadas em débito com a Previdência).

— Reconhecimento e denúncia oficial de ocorrência de fraudes contra o Sistema previdenciário nas áreas de arrecadação, benefício e assistência médica.

Embora de maneira tangencial, o pronunciamento do Ministro abordou dois tópicos que ainda não eram frequentes nas discussões que então se processavam a respeito da crise: (1) o fato de que o Brasil alinhava-se entre os raros países que adotavam a aposentadoria por tempo de serviço sem vinculação a um mínimo etário; e (2) o rebaixamento acelerado da relação inativos/ativos do Sistema ("relação de dependência"), que atingira 1/3 em 1980 (contribuintes para cada beneficiário inativo), considerada uma das taxas mais baixas do mundo (A relação era de 1/13 em 1929).

Ao atingir o seu auge em 1981, as dificuldades da Previdência já se manifestavam das mais diversas formas, atingindo negativamente a maioria dos grupos diretamente vinculados ao Sistema. Na ponta da linha, sofriam os beneficiários com o gigantismo das filas, a precariedade dos serviços médicos e o atraso no pagamento dos benefícios. A rede de prestadores privados (profissionais credenciados e entidades contratadas e conveniadas) reclamava da degradação dos preços pagos pela Previdência, e dos frequentes atrasos nos pagamentos. Sucediavam-se greves de diversas categorias de servidores do SINPAS, reivindicando melhoria de salários e condições de trabalho.

Nesse clima de insatisfação generalizada, cada um desses "públicos" munuiu-se de um repertório de causas, culpados e soluções simplistas, a começar pela Administração do Sistema que, como ficou evidenciado no pronunciamento do titular do MPAS, resolveu concentrar as críticas na "inadimplência crônica da União", além de apontar outros fatores mais difusos e de menor peso, como as fraudes e sonegações. A rede hospitalar privada denunciava o achatamento dos preços pagos pela Previdência e a queda da participação relativa da assistência médica no total de gastos do Sistema, o que colidia com a perspectiva adotada por outros setores, que viam no excesso de gastos com a assistência médica a principal causa do colapso financeiro que era tido como iminente.

De ressaltar o fato de que uma causa recebeu a unanimidade dos depoimentos e críticas: a baixa participação relativa da União no custeio do Sistema, considerada infringente das disposições legais e, por representar um mau exemplo de descaso em relação à integridade financeira da Previdência, um estímulo perverso à sonegação e à fraude.

Significativas eram também as críticas que apontavam a falta de representatividade social dos mecanismos de gestão do SINPAS e de seus diversos órgãos. Tais argumentos destacavam a necessidade de se restaurarem os critérios de participação igualitária de trabalhadores, empresas e Governo na gestão dos diversos organismos do Sistema, como meio de evitar distorções tais como a aplicação de recursos da Previdência em projetos estranhos às suas finalidades.

Somente em meados de 1982 começaram a surgir as primeiras versões que relacionariam a crise previdenciária aos chamados "fatores conjunturais", em particular os efeitos da política salarial imposta pelo Governo a partir da vigência da Lei nº 6.708, em novembro de 1979. Esse tipo de abordagem à questão da crise viria a ganhar bastante prestígio entre os analistas, inclusive no âmbito da Administração do SINPAS.

A essa perspectiva contrapôs-se a versão estruturalista da crise, que destacava a progressiva inadequação entre a estrutura da despesa do Sistema, decorrente da ampliação da cobertura e do aumento da população inativa, e a base financeira do Sistema — a folha de salários da população urbana.

Com a divulgação das fraudes e sonegações, uma outra versão passou a ter curso: a versão "moral". Segundo essa ótica, a crise seria resultante da generalização de mecanismos fraudulentos para obtenção de benefícios, evasão no recolhimento de contribuições e manipulação criminosa de contas hospitalares. Isso tudo facilitado pela corrupção administrativa, o gigantismo da máquina burocrática e a ausência de mecanismos de controle societário sobre os processos decisórios do Sistema.

Como essas diversas perspectivas de análise do fenômeno da crise ampliaram em grande escala a diferenciação dos aspectos que configuraram o quadro que estamos tentando traçar, examinaremos em seguida, de forma separada, o panorama de cada uma das três

áreas do sistema previdenciário que sofreram e refletiram em maior grau os impactos da crise: a administração financeira, o sistema de benefícios e a área de assistência médica.

Cumpra assinalar, a propósito, que o tratamento das três áreas em separado visa tão-somente a atender a um critério meramente expositivo, não significando, pois, qualquer insinuação a respeito da existência de setores previdenciários estanques, sujeitos a causalidades desvinculadas dos problemas que afetam o Sistema de maneira global.

Administração financeira: receita e despesa

A crise do sistema previdenciário apresentou-se, em princípio, como o desequilíbrio entre a receita e a despesa. A "expressão financeira" da crise registrou, em 1980, o déficit orçamentário de Cr\$ 46,8 bilhões, equivalente a 2% da receita total do sistema. Em 1981, esse déficit elevou-se para Cr\$ 118,9 bilhões, representando 14,2% da receita total.

Em função da inexistência de reserva de contingência para cobertura do descompasso entre o fluxo da arrecadação e o fluxo do desembolso, acumularam-se expressivos déficits de "caixa", cujo total chegou a Cr\$ 194,2 bilhões no final de 1981.

A relação entre receita e despesa apresentou, no período, alterações significativas. O sistema registrara, durante a década de 70, elevações mais apreciáveis. Em média, a receita de contribuições havia crescido cerca de 15%, enquanto a despesa total mantinha comportamento semelhante, ao passo que as despesas com benefícios elevaram-se em cerca de 17% no mesmo período.

Em 1980, a taxa de crescimento da receita de contribuições caiu para 1,8%, recuperando um pouco em 1981 (3%), níveis bastante inferiores à média de 15% verificada nos anos anteriores. Do lado da despesa, entretanto, a queda não foi tão acentuada, pois em 1980 as despesas com benefícios cresceram 9,6%, situando-se um pouco acima dessa taxa a proporção de elevação das despesas com benefícios nos três anos seguintes.

O impacto causado pela explicitação da crise a partir de 1980, agravada em 1981, suscitou considerações de diversas ordens sobre as possíveis causas dos déficits, além de medidas legislativas de iniciativa do Governo com vistas a contornar as dificuldades financeiras do SINPAS.

Apontava-se o sistema de "caixa dupla" como um dos principais focos de sangria dos recursos da Previdência. Este sistema permitia que a arrecadação das contribuições previdenciárias fosse realizada pela rede bancária a crédito de uma conta específica, separada da conta através da qual eram feitos os pagamentos de benefícios. Essas contas não se comunicavam diretamente. Havendo ou não cobertura na conta de pagamentos, a rede bancária pagava os benefícios, a título de antecipação dos recursos, cobrando sobre os montantes antecipados juros nominais iguais à taxa de redescoberto do Banco Central. Note-se que a rede bancária recebia, ainda, a remuneração de 0,35% por cada cruzeiro de benefício pago.

Enquanto a conta de pagamentos apresentava saldos negativos a serem cobertos pelos bancos, a conta de arrecadação muitas vezes apresentava saldos elevados, em virtude do prazo de reciprocidade estabelecido no convênio firmado em 1979, pelo qual o produto da arrecadação ficaria retido na rede bancária por um tempo médio de 8,33 dias. Além dessa permanência, para cada cruzeiro arrecadado, a Previdência pagava aos bancos uma comissão de 0,20%.

Tendo em vista que tanto os pagamentos como a arrecadação elevavam-se com frequência, em função da indexação dos salários e benefícios, a remuneração dos serviços bancários beneficiava-se de uma contínua atualização monetária, sem qualquer vinculação com a evolução do custo operacional correspondente.

Ante essa situação, avolumaram-se as críticas ao tipo de relacionamento mantido pela presidência com a rede bancária, considerado desigual e excessivamente generoso: somente os juros pagos aos bancos conveniados, calculados sobre os saldos devedores da conta de pagamento, montaram a Cr\$ 52,4 bilhões em 1981, valor equivalente a 4,5% da receita total do sistema e a 62,2% da despesa total do IAPAS.

Em relação à participação da União no financiamento do sistema, as críticas focalizavam dois aspectos, de um lado, a queda flagrantemente do valor relativo do aporte financeiro da União ao FPAS, que passou de um patamar médio de 7,8% no período 1971/1978 para 4,97% em 1979 e 5,21% em 1980 (percentuais em relação à receita total do FPAS). Por outro lado, a participação da União era questionada em razão do descumprimento do dispositivo legal que estabelecia como sua parte o custeio das despesas de pessoal e administração geral do sistema, visto que no período de 1979 a 1981 a dotação orçamentária proveniente da União representou menos de 80% do total dos gastos que lhe caberia custear. Além desse questionamento de base quantitativa, arguiu-se a retenção e a falta de regularidade no repasse à Previdência dos recursos provenientes das taxas e contribuições arrecadadas e administradas pela União como componente do Fundo de Liquidez da Previdência Social.

As medidas tomadas pelo Governo em reação ao déficit de 1980 fizeram-se sentir logo no início de 1981, e concentraram-se, predominantemente, no aumento da receita.

O Decreto-Lei nº 1.861, de 25 de fevereiro de 1981, logo depois modificado pelo Decreto-Lei nº 1.867, de 25 de março, estabeleceu que as contribuições das empresas para as entidades filiadas à Confederação Nacional do Comércio (SENAC, SESC) passariam a ser calculadas sobre o teto do salário-de-contribuição (20 MVR), e não mais sobre o limite de 10 MVR, incorporando-se ao FPAS a parte excedente a 10 MVR, a título de contribuição da União.

A Lei nº 6.950, de 4 de novembro de 1981, iria refletir e ativar a polémica em torno das soluções propostas pelo governo. Após um impasse na tramitação do projeto do Executivo no Congresso Nacional, o texto aprovado incorporou importantes alterações, com o propósito de atenuar o impacto da medida na bolsa do contribuinte.

Dois fórmulas foram encontradas para o incremento da receita previdenciária:

1º) Foi criada uma contribuição calculada à base do 20% do preço de comercialização de produtos declarados supérfluos por ato do Poder Executivo.

2º) O teto de salário-de-contribuição foi elevado de 20 vezes o maior de referência para 20 vezes o maior salário mínimo.

Com a finalidade de conter a exploração da despesa, foi estabelecido o período de carencia de 3 meses para aquisição do direito à assistência médica.

Supostamente por considerar tímidas as medidas contempladas na lei nº 6.950/81, cuja elaboração havia sido objeto de intensa negociação no âmbito do Congresso Nacional, o Executivo baixou o DL nº 1.910, de 29 de dezembro do mesmo ano, o qual restabelecia quase todas as medidas originalmente propostas no projeto que deu origem à lei nº 6.950/81 e que foram reajustadas durante a apreciação congressual. Todas essas medidas, mais uma vez, visaram ao aumento da receita previdenciária.

Estabeleceu a elevação da alíquota de contribuição dos empregados em 8% e passou a observar a seguinte tabela progressiva:

| Faixa IM | Alíquota (%) |
|----------|--------------|
| Até 3 | 8,50 |
| 3 a 5 | 8,75 |
| 5 a 10 | 9,0 |
| 10 a 15 | 9,50 |
| 15 a 20 | 10,00 |

• Elevou de 8% para 10% a alíquota de contribuição das empresas, independentemente da faixa salarial dos empregados.

• Instituiu obrigatoriedade de contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas, segundo uma escala progressiva de 3 a 5% do valor do benefício.

• Elevou de 5% para 6% a taxa de contribuição do funcionário público estatutário.

Embora submetida às mais cadentes críticas por partes dos diversos setores direta ou indiretamente atingidas por sua disposições, referido decreto-lei proporcionaria à Previdência Social um aumento de receita

da ordem de 25% em 1982, fato que possibilitou o reequilíbrio das contas do SINPAS no referido ano.

Para esse resultado concorreu, outrossim, a operação-socorro realizada pelo governo no final de 1979, através da qual foi passada aos bancos credores da Previdência uma série especial de ORTN, no valor total de Cr\$ 180 bilhões, com correção monetária à base de 60% dos índices oficiais. Graças a esse reforço, o déficit de "caixa" foi reduzido para cerca de Cr\$ 32 bilhões no início de 1982.

Além de quitar uma parte substancial do débito estimado da União para com a Previdência, esse aparte de recursos apresentou uma inflexão na tendência decrescente do valor relativo da participação da União no financiamento do sistema, que, em consequência, alcançou 9,68% do total da receita em 1982, montante suficiente para cobrir integralmente as despesas de pessoal e administração geral, com consonância com as estipulações legais.

Importa assinalar, neste passo, a instituição do Fundo de Investimento Social — FINSOCIAL, através do DL nº 1.940, de 25 de maio de 1982, destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter assistencial relacionados com alimentação, habitação popular, saúde, educação e amparo ao pequeno produtor.

Para composição do FINSOCIAL o mesmo diploma instituiu uma contribuição social calculada à base de a) 0,5% da receita bruta das empresas públicas e privadas que realizam a venda de mercadorias, bem como das instituições financeiras e das sociedades seguradoras; b) 5% do valor do imposto de renda devido, ou como se devido fosse, pelas empresas públicas e privadas que realizam exclusivamente venda de serviços.

A criação do FINSOCIAL é prova inquestionável do reconhecimento oficial da necessidade de ampliação das fontes de receita para o financiamento de programas sociais, em face das crescentes pressões originadas de uma conjuntura recessiva, para a qual não se vislumbrava solução a curto prazo. A abertura de nova fonte de recursos significaria também que, a despeito do reequilíbrio financeiro alcançado, a Previdência já não apresentava nenhum potencial para fazer face à dinâmica de expansão da despesa, seja em função da estrutura já consolidada, seja em relação às necessidades ainda não atendidas.

Ao final de 1982, já se fazia sentir de maneira clara o impacto negativo da política recessiva do Governo sobre a situação econômico-financeira do sistema previdenciário.

Ao baixíssimo índice de formalização das relações de trabalho, com seus reflexos negativos sobre a receita previdenciária, o mercado de trabalho acusara no final de 1982, segundo dados do Ministério do Trabalho, cerca de 3 milhões de trabalhadores desempregados.

Os reflexos da política salarial então vigente (Lei nº 6.708/79) sobre as despesas e as receitas do SINPAS revelavam resultados preocupantes, já que o reajuste dos benefícios vinha sendo feito através de índices médios superiores aos aplicados à massa salarial que constitui a base financeira do sistema. Da mesma forma, ressentia-se o sistema previdenciário dos efeitos perversos dos consecutivos de uma política salarial de arrocho: a rotatividade de mão-de-obra, produtividade zero e a manipulação de índices.

O índice de sonegação e evasão, que sempre foi elevado, apresenta indícios do crescimento nesse período. A recessão econômica debitam-se as crescentes dificuldades encontradas pelas empresas para honrar os compromissos com a Previdência.

As anistias concedidas, assim como os parcelamentos de débitos, são por sua vez acionados de injustos e tendentes a estimular a fraude, visto que as contribuições corretas não seriam extensivas os benefícios frequentemente concedidos aos inadimplentes à guisa de incentivos à regularização da situação junto a Previdência.

Assim, desde o início de 1983 o SINPAS conviveu com o fantasma do retorno do déficit. Os primeiros meses demonstraram que o descompasso entre o ritmo de crescimento da receita de contribuição e a evolução da folha de benefícios apresentava sinais de "agravamento". No ano anterior, a proporção entre a folha de benefícios e o total da receita de contribuições era

de 74,2%; nos primeiros meses de 1983 essa proporção era crescente, a ponto de atingir, no balanço geral daquele ano, a marca de 83,3%.

A perspectiva de fechar o exercício com déficit determinou a adoção de 3 medidas de emergência.

A primeira resultou na edição do DL nº 2.087, de 22 de dezembro de 1983, que antecipou para o 10º dia útil do mês o prazo de recolhimento das contribuições descontadas dos empregados e as destinadas a custear as prestações de acidente de trabalho, com o objetivo de melhorar o fluxo de caixa do sistema. O mesmo diploma introduziu, no que tange ao critério de reajustamento dos benefícios, uma inovação que iria ser alvo das mais acirradas críticas: o reajuste dos "benefícios" em manutenção passaria a ser feito com base no índice de crescimento da folha de salários dos segurados ativos. Tratava-se, evidentemente, de conter o crescimento descontrolado da folha de benefícios decorrente da aplicação das sucessivas leis salariais que tiveram vigência naquele ano. Como essas leis adotavam, invariavelmente, a sistemática de reajustes maiores para as faixas inferiores de salários, implicavam um diferencial de reajuste sobre a folha de benefícios, já que o grosso dos benefícios previdenciários situa-se nas faixas inferiores correspondentes aos índices mais elevados. A finalidade do DL nº 2.087 era, portanto, "sincronizar" o reajuste dos benefícios com o incremento da folha de salários-de-contribuição, estancando, assim, o que parecia ser a causa mais imediata de desequilíbrio financeiro.

A outra medida desencadeada foi o DL nº 2.088, de 22 de dezembro, que autorizou a liquidação de débitos mediante recolhimento do principal até o dia 29 de fevereiro de 1983 e parcelamento da correção monetária em até 12 meses. Os devedores que cumprissem pontualmente o esquema de parcelamento, seriam beneficiados com a dispensa de juros e multa. A medida representou o marco inicial de uma série de campanhas promovidas pela Administração do SINPAS com o objetivo de efetivar a cobrança de débitos previdenciários que já atingiam a cifra de Cr\$ 1 trilhão.

E, por fim, ao apagar das luzes de 1983, entra em vigor o DL nº 2.102, de 28 de dezembro, que alterou a "cota da previdência", fazendo com que a sua alíquota incidisse sobre todos os combustíveis automotivos e não só os derivados do petróleo. Além disso, determinou a atualização permanente da base de incidência do respectivo percentual de cálculo (até 6%).

Evidentemente, suas medidas não produziram efeito no exercício financeiro de 1983, que fechou o balanço com um déficit de Cr\$ 116 bilhões, correspondente a 1,7% da receita total do exercício.

Cabe assinalar que a participação da União na receita, no mesmo ano, foi da ordem de 8,22%, abaixo, portanto, do ocorrido no ano anterior. Dois aspectos devem ser destacados:

1) o montante aportado pela União foi 15% inferior ao total das despesas de pessoal e administração geral;

2) caso os recursos provenientes do orçamento geral da União tivessem se mantido no percentual de 1982 (8,22%), o déficit do sistema cairia de 1,72% para cerca de 0,30% do total da receita do FPAS.

O exercício de 1984 trazia a estimativa de uma receita adicional de Cr\$ 900 bilhões, como resultado das medidas contidas nos DL nº 2.087/83 e nº 2.102/83, além dos ingressos não estimados provenientes da campanha encetada com o DL nº 2.083/83.

O esforço de cobrança do débito teve prosseguimento através das seguintes medidas legislativas:

"Lei nº 7.186, de 24 de abril, e DL nº 2.144, de 28 de junho, a primeira autorizando a liquidação de débitos até 29 de junho, mediante parcelamento do principal e da correção monetária em 18 meses, no caso de empresas, e em 24 meses, para prefeituras e entidades sem fins lucrativos, e o segundo prorrogando o prazo até 15 de julho (na realidade, tratava-se de liberalização das condições antes estipuladas pelo DL nº 2.088/83).

DL nº 1.167, de 22 de outubro, que autorizou o parcelamento de débitos das Prefeituras com dispensa de juros e de 75% da correção monetária, prevendo o recolhimento do principal até 30 de novembro e permitindo o parcelamento dos 25% restantes de correção em 48 prestações.

DL nº 2.175, de 27 de novembro, ampliando para 29 de março de 1985 o prazo de recolhimento do débito das prefeituras, e permitindo o parcelamento tanto do principal como dos 25% da correção em até 48 meses.

A receita estimada dessas campanhas, em 1984, foi de Cr\$ 770 bilhões.

Em dezembro, o FPAS recebeu transferência de recursos da União no montante de Cr\$ 1.650 bilhões, representando cerca de 75% do total de transferências, em todo o exercício. Com esse aporte, a participação relativa da União subiu a 11,06%, proporção superior inclusive à média da década de 70. Além de exceder em 15% ao montante das despesas de pessoal e administração geral no exercício.

Na área da despesa, a tentativa de controle via contenção dos reajustes dos benefícios é desativada pelo DL nº 2.113, de 18 de abril que derogou parcialmente o DL nº 2.086/83. Em consequência, volta a ter vigência a sistemática de reajustamento dos benefícios com base nos mesmos critérios aplicáveis aos salários em geral — o DL nº 2.161, de 13 de novembro, veio liberalizar ainda mais o critério de reajuste dos benefícios, ao estabelecer a adoção do valor do novo salário mínimo para efeito de determinação das faixas de incidência dos índices diferenciados.

O fechamento do ano de 1984 registrou o déficit financeiro de Cr\$ 62 bilhões, equivalente a 0,31% da despesa total, e o saldo positivo de "caixa", de cerca de Cr\$ 400 bilhões. Embora esses dados signifiquem uma melhoria em relação aos resultados de 1983, estão longe de expressar o início de uma efetiva recuperação econômico-financeira do SINPAS. O fato de que, não obstante todas as medidas tomadas para aumento da receita, o balanço do Sistema não tenha logrado escapar do déficit, serve para mostrar que a problemática financeira da Previdência revelava-se mais profunda do que faziam supor as soluções tópicas e emergenciais que vinham sendo postas em prática desde a explicitação da crise em 1980.

Seguro Social (área de benefícios)

O quadro de crise na área de benefícios previdenciários comportava dois ângulos de visão. A perspectiva mais generalizada dava conta do crescimento excessivo dos gastos neste setor, em decorrência da tendência histórica para a ampliação da clientela e expansão do plano de benefícios. Encarado sob outro ângulo, o subsistema de seguro social suscitava diversos tipos de consideração a respeito de suas distorções à luz de um critério de equidade.

É claro que, também no que tange a este setor, as denúncias de fraudes acabaram por formar outra vertente de "explicações" sobre as causas da crise previdenciária.

Os dados existentes revelam que as despesas com benefícios cresceram na década de 70 a uma taxa média superior a 16%, em termos reais. No período da crise, essas despesas continuaram sem a suficiente cobertura de custeio, tais como a contagem recíproca do tempo de serviço, a renda mensal vitalícia para idosos e inválidos, o abono anual (13º benefício) para os contribuintes individuais autônomos e a previdência do empregador rural. Todos esses benefícios estariam contribuindo para o descompasso entre receita e despesa, já que os mecanismos de custeio correspondentes careceriam de adequada fundamentação técnico-actuarial.

A consciência da crise chamou também a atenção para os possíveis descontroles na concessão de alguns benefícios. Cerca de 50% das aposentadorias em manutenção em 1982 eram do tipo invalidez, dado que poderia ser interpretado como reflexo das péssimas condições de saúde da população, mas certamente admitia também a hipótese de acesso fraudulento a esse tipo de benefício, já que se trata da aposentadoria que, à semelhança do auxílio-doença, apresenta-se mais suscetível de irregularidades na concessão.

O fato de se reduzir o número de aposentadorias por invalidez a partir de 1984, após a vigência de ato administrativo determinando a revisão sistemática das concessões, parece corroborar as irregularidades então conjecturadas.

No que tange à aposentadoria por velhice no setor rural, essa suspeita ganhara foros de constatação, eis que, em 1982, o número de trabalhadores rurais aposen-

tados por idade era superior ao número de pessoas com 65 anos ou mais que deveriam existir no campo, segundo os dados do censo de 1980.

Também o PRORURAL se incluía nesse elenco de fatores deficitários. Tendo como base de custeio a contribuição compulsória das empresas urbanas, à base de 2,4% da folha de salários, e o adicional de 2% do valor comercial dos produtos rurais, a participação da previdência rural na composição da receita total de contribuições seria insuficiente, segundo versões correntes, para arcar com o custo de manutenção dos benefícios rurais, da ordem de 16% do dispêndio global com o conjunto de benefícios rurais e urbanos.

Com muita frequência, citava-se o auxílio-doença como benefício fora do controle do sistema previdenciário, com base no expressivo aumento verificado na concessão do referido benefício a partir de 1980. Não raro o incremento nas concessões do auxílio-doença era associado a uma espécie de estratégia de sobrevivência do trabalhador ante as agruras do desemprego. Em face da inexistência de um mecanismo satisfatório de seguro-desemprego e a dificuldade que encontra qualquer pericia médica de discernir entre doença incapacitante e determinados estados psicológicos decorrentes das aflições do desemprego continuado, não parecia difícil reconhecer a atipicidade do que ocorria com o auxílio-doença, e sua conexão com certos aspectos conjunturais da crise.

Essa referência ao auxílio-doença, aliás, nos remete a uma outra ordem de questões ligadas à política de benefícios do SINPAS. Como foi mencionado anteriormente, grande parte dos questionamentos sobre as causas da crise tinham como alvo a ampliação dos benefícios e das clientelas do Sistema e a consequente expansão das despesas, sem, no entanto, a adequada contrapartida em termos de receita. Não deixa de ser contraditório, nesse sentido, que fossem apontadas entre as grandes distorções do subsistema de benefícios a inexistência de proteção ao desemprego (auxílio-desemprego) e o baixo valor pecuniário dos benefícios assegurados pelo Sistema. Tratando-se, com efeitos de dois tópicos relevantes — 69% dos benefícios de prestação continuada têm valor igual ou inferior a 1 salário mínimo, proporção que sobe para 90% se tomarmos 2 salários mínimos como referência — tais exemplos afiguram-se bastante úteis para retratar, ainda que de forma parcial, o mosaico de problemas que afetam a Previdência Social e as relações e contradições entre eles.

No que tange as preocupações fomentadas por considerações de equidade, dois itens tiveram especial relevo no período da crise: a disparidade entre os benefícios rurais e urbanos e a realidade da aposentadoria por tempo de serviço.

O simples cotejo entre os planos de benefícios do PRORURAL e da Previdência Urbana revela a pertinência dos argumentos em prol de uma redução, ainda que gradual, da distância que existe entre os dois conjuntos de benefícios. Enquanto a área urbana dispõe de 13 benefícios, o PRORURAL assegura apenas 5 ao homem do campo, sendo que nem mesmo uma das mais tradicionais e relevantes prestações da Previdência Social — o auxílio-doença — integra o precário e incipiente elenco de benefícios rurais.

A aposentadoria por tempo de serviço, desde que foi desvinculada de qualquer requisito de idade, em 1962, emerge volta e meia como uma das causas principais das dificuldades enfrentadas pela Previdência. No curso da polémica em torno da crise ela esteve presente todas as vezes que se cogitou de buscar soluções para o agravamento da relação ativos/inativos considerada excessivamente baixa no caso brasileiro, em relação aos padrões internacionais.

Os dados de 1981/82 ratificavam a especificidade da aposentadoria por tempo de serviço no contexto dos benefícios previdenciários. Graças a seu valor médio superior ao das demais aposentadorias (velhice, invalidez, especial), a proporção das aposentadorias por tempo de serviço no valor total das aposentadorias cadastradas era de cerca de 50%, a despeito de seu número não atingir a 30% do número total de aposentadorias.

Embora fosse irrecusável reconhecer a inadequação das regras de concessão da aposentadoria por tempo de serviço em face de determinados fatores demográ-

ficos e sócio-culturais, apontava-se como seu ponto mais vulnerável o fato de que, nas condições vigentes, a aposentadoria vinculada exclusivamente ao tempo de serviço reforçaria de forma acentuada a hipótese de extrema elitização do benefício, já que seria praticamente impossível, para os segurados de menor padrão sócio-econômico, preencher os requisitos de habilitação a esse tipo de aposentadoria, seja por falta de formalização das relações de trabalho, seja em função dos lapsos de desemprego. Para esse segmento da população segurada, a expectativa realista de benefício por inatividade permanente estaria mais associada às aposentadorias por invalidez ou por velhice.

Em vista da perplexidade derivada da propalada conexão entre a crise financeira e o subsistema de seguro social, somente dois eventos são dignos de nota nesse período na área de benefícios:

— A criação do Programa de Previdência Social dos Estudantes (Lei nº 7.004, de 24 de junho de 1982).

— A descentralização do pagamento do auxílio-natalidade, que passou a ser efetuado pelas empresas, com posterior compensação dos valores pagos na guia de recolhimento (Decreto nº 88.353, de 6 de junho de 1983).

4. A PREVIDÊNCIA SOCIAL E A NOVA REPÚBLICA

O novo governo que se instalou em 15 de março de 1985 deparou-se com o ingênuo desafio de restaurar a imagem pública da Previdência Social, prejudicada em consequência da crise deflagrada a partir de 1980.

Não obstante as diversas medidas até então adotadas para elevação da receita previdenciária, o estado das finanças do sistema dava margem a um prognóstico de déficit de caixa da ordem de 7,9 trilhões de cruzeiros em 1985.

A questão das fraudes apresentava-se à nova Administração como um problema de proporções muito mais dramáticas do que faziam supor as providências de apuração iniciadas no ano anterior.

A par das pressões decorrentes da necessidade de equacionamento dos problemas especificamente econômico-financeiros do sistema, que demandavam solução urgente e inadiável, a Administração defrontava-se com dois litígios que igualmente exigiam tratamento prioritário: a rede bancária postulava uma suposta dívida da Previdência decorrente de acordos anteriormente firmados; e os prestadores privados de serviços médico-hospitalares reivindicavam o imediato reajuste dos preços pagos pelo INAMPS, cuja defasagem estaria acarretando a rápida degradação da qualidade dos serviços prestados.

Na área administrativa, constatou-se um baixo grau de eficácia dos mecanismos de fiscalização e controle da receita, com a conseqüente elevação dos níveis de inadimplência, agravados ainda pela renovada expectativa de futuras anistias. A inegável falência das políticas de recursos humanos representava, no contexto das dificuldades de ordem administrativa, um item de destaque, quer de estrito ângulo da justiça social, quer no tocante à necessidade de restauração da qualificação e engajamento dos quadros funcionais a níveis imprescindíveis à modernização e elevação dos padrões de eficiência e eficácia da instituição previdenciária.

A política econômica e as finanças previdenciárias

Já nos primeiros meses de redirecionamento da política econômica se fizeram sentir os efeitos positivos da estratégia anti-recessiva adotada pelo novo governo. Com a retomada do crescimento econômico e a reativação do emprego, juntamente com o reforço dos mecanismos de controle da arrecadação, o comportamento da receita previdenciária logo revelou a tendência à reversão da expectativa do déficit.

Em 1985, em função do crescimento da economia à taxa de 8% e a conseqüente geração de cerca de 1 milhão de novos empregos, a receita da Previdência teve uma elevação de 254% em relação ao ano anterior, ao passo que a despesa total do sistema cresceu 240%. Isto se deveu a um aumento real da receita superior ao aumento real da despesa, que foi contido em 4,5%, graças à medidas administrativas adotadas.

Como resultado dessa recuperação do quadro financeiro do sistema, o exercício de 1985 recheou com um

superávit orçamentário de 2.555 bilhões de cruzeiros e um saldo de caixa no montante de 6,2 trilhões; o que ensejou a reconstituição parcial do fundo de reserva de contingência.

O impacto do Plano de Estabilização Econômica

A reforma econômica instituída através dos Decretos-leis nºs 2.283/86 e 2.284/86 teve efeito positivo sobre a Previdência Social em dois sentidos. No campo gerencial, a estabilização da moeda criou condições favoráveis a um exercício mais eficaz de planejamento financeiro e, em especial, de projeção de tendência a longo prazo. No que tange ao binômio receita/despesa, as medidas econômicas tiveram como resultado imediato um aumento real da receita em taxa superior à taxa de elevação da despesa, devido ao fato de que as receitas de contribuições (que tiveram reajuste na base salarial) representam cerca de 90% da receita total do sistema, enquanto as despesas em benefícios (também reajustadas) representam cerca de 70% do total da despesa.

Sem considerar variáveis como o aumento do emprego e o aumento do salário real, a projeção a partir dos parâmetros básicos do Plano Cruzado propiciava a previsão de uma diferença em favor do aumento da receita da ordem de 0,64%, no curto prazo. A médio prazo, porém, a análise teria de incorporar outra variável inarredável, qual seja o crescimento acelerado dos valores das novas concessões de benefícios pecuniários. Devido ao fato de ser o salário-de-benefício calculado a partir de determinada série de salários-de-contribuição anteriores, é claro que a média desses salários-de-contribuição será tanto mais elevada quanto menor a taxa de corrosão salarial no período de apuração do salário-de-benefício. Dessa forma, os benefícios pecuniários de prestação continuada serão de valores cada vez mais elevados (em termos reais) à medida em que as datas de concessão se distanciam do primeiro mês de vigência do Plano Cruzado, elevando-se cada vez mais o custo das concessões à medida em que o estoque de benefícios passe a ser crescentemente composto de benefícios "pós-cruzado".

Enquanto o desequilíbrio de médio e longo prazos permanece como mera projeção, as finanças do SINPAS receberam um grande alento nos meses que se seguiram à implantação da reforma econômica, devido ao comportamento amplamente favorável de variáveis como emprego e salário, cujos índices de crescimento superaram as expectativas mais otimistas.

Conquanto não tenha sido atribuído à gestão do sistema previdenciário, merece destaque a instituição do seguro-desemprego entre as medidas do Plano Cruzado, por se tratar de instituto eminentemente previdenciário há muito reclamado pelas classes trabalhadoras.

Principais medidas na esfera gerencial do sistema

De especial importância para a correção dos mecanismos de controle gerencial do sistema foi a criação de novas bases de relacionamento entre a Previdência e a rede bancária a partir da divulgação do Parecer nº S-001 da Consultoria Geral da República, de 17 de outubro de 1985. Segundo as conclusões do referido Parecer, é considerada descabida a alegação dos bancos quanto à existência de débito da Previdência em decorrência de acordos anteriormente firmados, além de outras considerações a respeito de correções a serem introduzidas nas bases jurídico-formais de contratação dos serviços bancários pelo IAPAS.

Segundo informações divulgadas pelo Executivo, outras medidas de aperfeiçoamento gerencial adotadas na atual Administração foram:

— Suspensão da concessão de auxílios financeiros para realização de tratamento no exterior (Portaria MPAS nº 3.513, de 30-5-85).

— Antecipação do recolhimento da fonte da contribuição das empresas empregadores domésticos e segurados autônomos, inclusive as incidentes sobre produtos rurais, que passou a ser devido até o 10º dia útil do mês subsequente (Decreto nº 91.406, de 5-7-85).

— Criação da Comissão de Gestão na Área Social, composta de representantes do MPAS, da LBA e da FUNABEM, com a finalidade de estudar e propor soluções para a descentralização, democratização e criação de estruturas flexíveis de gestão na área social (Portaria MPAS nº 3.576 de 9-10-85).

— Proibição de nomeação ou manutenção em cargos de direção do SINPAS de pessoas que sejam sócias,

cotistas ou dirigentes de clínicas contratadas para prestação de serviços à clientela do sistema.

— Transferência da Central de Medicamentos — CE-ME para a estrutura do Ministério da Saúde (Decreto nº 91.439, de 16-7-85).

— Desenvolvimento de projeto de recuperação da capacidade financeira e operacional da DATAPREV, como instrumento essencial de elevação da eficácia dos controladores administrativos do sistema.

— Redefinição do papel do INAMPS na formação e especialização de profissionais de saúde, em projeto conjunto com os Ministérios da Educação e da Saúde.

— Implantação do cadastro de contribuintes e beneficiários do SINPAS, como recurso indispensável ao planejamento financeiro e, ao mesmo tempo, facilitador do acesso de segurados de baixa renda aos benefícios do sistema, visto que, na ausência do referido cadastro, a comprovação das contribuições incumbe aos segurados, o que prejudica aqueles de menor padrão sócio-econômico.

— Instituição do DARP — Documento de Arrecadação de Receitas Previdenciárias, em substituição a outros instrumentos de arrecadação que se revelaram falhos ou inadequados ao aprimoramento do sistema de controle e fiscalização da arrecadação.

— Criação de Comissão de Alto Nível para estudar e propor soluções para quitação do débito dos sindicatos e prefeituras para com a Previdência Social.

— Aprimoramento da administração do fluxo de caixa do sistema, mediante implementação de um novo esquema de aplicação de saldos pelo Baço do Brasil, para geração de recursos financeiros adicionais.

— Criação de Comissão de Alto Nível para estudar e propor solução para as fraudes contra o sistema, em especial destaque para soluções baseadas em medidas preventivas.

— Implantação do regime de horário integral para os postos de atendimento médico, com instituição do 3º turno.

— Realização de concurso público para ampliação do quadro de "fiscais de contribuições previdenciárias".

— No terreno de política de recursos humanos, a administração da Previdência adotou as seguintes medidas:

a) Reajuste dos funcionários em julho de 1985 com base em índice superior ao INPC do período.

b) Concessão de gratificação de 20% aos funcionários de Elab. médio.

c) Elaboração de novo plano de classificação de cargos e salários que atenda às especificidades dos recursos humanos do sistema (ainda em estudos).

Medidas na área de benefícios

— Concessão de reajuste integral de 100% do INPC sobre os benefícios urbanos em maio e novembro de 1985, e maior que o INPC sobre os benefícios do PRO-RURAL em maio de 1985.

— Extensão da cobertura aos pescadores, mediante filiação facultativa (Lei nº 7.356 de 30.8.85).

— Aperfeiçoamento dos critérios e métodos de controle das perícias médicas para concessão de benefícios.

— Revisão de milhares de benefícios em manutenção com a finalidade de apurar eventuais distribuições e irregularidades.

— Extensão dos benefícios de acidentes do trabalho aos membros da família do produtor rural em regime de economia familiar (Decreto nº 92.769 de 10.6.86).

Medidas na área de assistência médica

— Reajuste dos preços dos serviços médico-hospitalares em julho e novembro de 1985 acima dos índices oficiais de inflação.

— Aumento real de 9,5% nos recursos aplicados em 1985 na área de assistência médica do sistema. Para 1986 estima-se um aumento real ainda maior.

— Criação de Comissão de Alto Nível, com participação de representantes dos hospitais privados, entidades filantrópicas, categoria médica, serviços estaduais e municipais, empresas e trabalhadores, com a finalidade de estruturar nova base de relacionamento do INAMPS com os prestadores privados.

— Revisão da tabela de taxação de riscos das atividades das empresas, para o custeio do seguro de acidentes do trabalho (Portaria MPAS nº 3.609 de 13.12.85).

— Recuperação e aperfeiçoamento dos serviços dos ambulatórios e hospitais próprios da Previdência.

8

8

8

— Reforço financeiro dos hospitais universitários e de ensino.

— Desenvolvimento de projetos-pilotos para incorporação de práticas não alopáticas à assistência médica previdenciária (homeopatia, acupuntura, fitoterapia/plantas medicinais).

— Extensão da assistência médica previdenciária às populações indígenas.

— Ampliação da rede de atendimento hospitalar aos trabalhadores vinculados ao PRORURAL (Decreto nº 92.770 de 10-6-86).

— Realização de convênio com 2.447 hospitais filantrópicos para ampliação da participação desses nas Ações Integradas de Saúde, mediante atendimento indiscriminado à população, com aproveitamento de milhares de leitos ociosos.

Deixamos propositadamente para a conclusão deste capítulo o exame de três iniciativas do Governo da Nova República que espelham, de maneira inequívoca, a decisão de enfrentar as questões fundamentais da Previdência Social brasileira, a saber:

1) Extinção da contribuição compulsória dos aposentados e pensionistas.

2) Criação de instâncias de participação comunitária na gestão do sistema.

3) Criação de comissão amplamente representativa com a finalidade de reformular as bases de funcionamento do sistema, inclusive regime de custeio.

A primeira das medidas mencionadas merece destaque por duas razões. Primeiro por se tratar de correção de uma situação absolutamente injusta, unanimemente reprovada por todos os que prestaram depoimento à CPI, com a agravante de afetar negativamente categorias destituídas de meios de pressão política. Em segundo lugar, por ter sido a ação corretiva adotada com a colaboração do Congresso Nacional, quer no que tange a pronunciamentos e iniciativas legislativas anteriores, que expressavam nitidamente a urgência e a relevância da matéria, quer no tocante à prestação em que veio a ser tratado o respectivo projeto de lei que se transformou na atual Lei nº 7.485, de 6 de outubro de 1986.

A segunda medida expressa, de forma veemente, o compromisso do Governo, como tese, largamente defendida durante os trabalhos da CPI, segundo a qual o bom desempenho do sistema previdenciário somente poderá ser alcançado, em bases auto-sustentáveis, mediante radical democratização de seus processos de gestão. A criação de instâncias representativas da comunidade encarregadas de propor diretrizes e exercer a fiscalização do financiamento dos diversos órgãos do sistema representa a maior abertura de um segmento da burocracia pública brasileira ao controle e escrutínio da sociedade jamais registrada na história administrativa do País.

Consoante as disposições dos Decretos nºs 92.700 a 92.702, de 21-5-86, são as seguintes as instâncias de participação social na gestão e fiscalização do SINPAS:

— Conselho Superior de Previdência e Assistência Social — colegiado de caráter consultivo, integrado por 21 membros, sendo 14 representantes de contribuintes e usuários e 7 representantes do governo. Tem como atribuições a fixação de metas e prioridades orçamentárias e a proposição ou exame de alterações na legislação previdenciária.

— Conselho Comunitário da Previdência Social — associação civil à qual, uma vez preenchidos certos requisitos, será conferida "carta de reconhecimento" para o exercício de funções de fiscalização das diversas entidades do sistema, garantido seu acesso a contratos e informações financeiras das respectivas entidades.

— Ouvidor da Previdência Social — funcionário não remunerado, com plena autonomia em relação à Administração Pública, o qual se incumbirá de zelar pela boa administração dos serviços previdenciários, investigando a procedência de queixas e denúncias relacionadas com o mau funcionamento do sistema. Atuando em cada uma das unidades da Federação, o Ouvidor da Previdência Social também terá garantias de acesso a informações e de audiências regulares com os dirigentes do primeiro escalão do SINPAS.

O terceiro item, finalmente, diz respeito à constituição de uma Comissão de Alto Nível, composta de representantes dos diversos segmentos da Sociedade

diretamente interessados nos destinos da Previdência, com a finalidade de realizar estudos em profundidade e propor alternativas de reformulação do sistema, seja no que concerne a princípios e métodos de organização e gestão seja quanto ao sistema de custeio, ou, ainda, no que tange à reformulação das três vertentes finalísticas do sistema (benefícios seguro social, assistência médica e assistência social).

Trata-se de etapa importante na reconstrução da Previdência Social brasileira em bases sólidas e duradouras, da qual certamente advirão valiosas proposições e subsídios para a serem oportunamente apreciados pelo Congresso Nacional.

5. CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

Neste capítulo, examinaremos algumas das questões, dentre as já mencionadas na abordagem descritiva das partes anteriores que, a nosso ver, merecem um tratamento mais analítico e crítico, por constituírem tópicos cujo aprofundamento consideramos essencial para melhor compreensão da problemática da Previdência Social e para a formulação de proposições de mudança.

Afinal, qual o caráter da crise?

Neste ponto, podemos retornar à polêmica que girou em torno do caráter estrutural ou conjuntural da crise do Sistema Previdenciário, para argumentar que ambas as explicações estão corretas, embora nenhuma delas possa, isoladamente, dar conta da configuração que a questão previdenciária ganhou no início da década.

Efetivamente, a versão estruturalista encontra respaldo em diversos traços que podem ser observados no comportamento das dimensões de receita e despesa do Sistema. Se a expansão do número de contribuintes se deu de forma acelerada, ainda mais acelerado foi o ritmo de crescimento do número de beneficiários do Sistema, sendo que ambas as variáveis cresceram a taxas mais elevadas do que a população total. É a esse descompasso que se costuma denominar de "deterioração da relação de dependência", problema que, no caso do SINPAS, é efetivamente preocupante, pois a relação de dependência passou de 1:4,6 em 1971 (4,6 contribuintes para cada beneficiário) para 1:2,5 em 1984, o que é certamente um dos índices mais altos do mundo. Basta comparar com o Japão, que há alguns anos vem tomando medidas especiais para lidar com o que é considerado um pesado contingente de inativos, e cuja relação era de 1:5,52 em 1981.

Esta é, portanto, a contradição estrutural de um Sistema cujo crescimento não é acompanhado de adaptações na base de financiamento, o que acarreta uma crescente inadequação entre uma estrutura de despesa com alto grau de rigidez (com predominância de benefícios con-

cedidos em bases legais) e uma estrutura de receita sujeita à influência de fatores econômicos e institucionais que podem variar no curto prazo.

A versão conjuntural argumenta que a crise é resultante da política econômica recessiva, da qual resulta uma queda na taxa de expansão do emprego e da massa salarial, estreitando drasticamente a base financeira que sustenta o Sistema. A atuação do ciclo recessivo sobre o valor dos salários se dá por influência tanto do mercado (subemprego, rotatividade da mão-de-obra), como pelo papel exercido pela política salarial do governo.

Não há dúvida de que esse quadro de variáveis conjunturais operou, no chamado período da crise, para frustrar as expectativas de crescimento da receita, explicando assim o desequilíbrio do Sistema em sua "expressão financeira".

Entendemos, pois, que a forma aguda que o desequilíbrio econômico-financeiro do Sistema apresentou no período da crise deveu-se à conjugação das duas ordens de fatores que estamos chamando de estruturais e conjunturais. Nesse sentido, é preciso avaliar com cautela os resultados favoráveis obtidos pelo Sistema a partir de 1985, eis que derivados exclusivamente da superação do quadro econômico recessivo, sem qualquer evolução no que concerne ao núcleo do problema estrutural da Previdência.

O impacto da política salarial (1979/1983)

A política salarial que teve início a partir da Lei nº 6.708/79 demarca um exemplo assaz significativo de como um segmento de forças conjunturais exógenas pode afetar o rumo das finanças previdenciárias.

Embora tal política implicasse em crescimento da arrecadação, aumentava também a despesa com benefícios, de forma não proporcional ao crescimento dos ingressos. Estipulando reajustes diferenciados por classes de salários, com reajustes maiores para faixas salariais menores, o impacto das recessivas leis salariais acabou sendo drasticamente negativo para o Sistema, pelas seguintes razões:

a) a distribuição de benefícios previdenciários apresenta uma concentração maior nas faixas inferiores;

b) na folha salarial das empresas o peso dos salários mais baixos é proporcionalmente menor;

c) em consequência, o reajuste global das empresas ("fator folha") é inferior ao reajuste global da folha de benefícios ("fator benefício").

Os efeitos da política salarial podem ser melhor visualizados no quadro a seguir:

QUADRO 8.1

| Lei | Vigência | Fator Folha | Fator benefício | No. aplic. |
|----------|-------------|-------------|-----------------|------------|
| 6.708 | 11/79-12/80 | 1,0391 | 1,0835 | 3 |
| 6.886 | 01/81-01/83 | 1,0287 | 1,0834 | 4 |
| DL 2.012 | 02/83-05/83 | 0,9429 | 0,9896 | 1 |
| DL 2.024 | 06/83-07/83 | 0,9545 | 0,9958 | — |
| DL 2.045 | 08/83-10/83 | 0,9000 | 0,8000 | — |
| DL 2.065 | 11/83-.... | 0,8601 | 0,9650 | 1 |

Fonte: MPAS.

Importa notar que o reajuste dos benefícios é cumulativo e, uma vez concedido, permanece na despesa para os períodos subsequentes, estabelecendo um novo patamar para incidência de outros reajustes. Já no lado da receita de contribuições — que depende da evolução das folhas salariais das empresas — a taxa de crescimento não manteve sequer o ritmo ditado pela aplicação do "fator folha", uma vez que o mercado de trabalho desfavorável ensejava a prática da rotatividade da mão-de-obra e os baixíssimos (ou mesmo nulos) índices de ganhos salariais via cálculo da produtividade.

Trata-se, com efeito, de um dos mais tristes exemplos de como um conjunto de normas emanadas da burocracia governamental, com escassa ou nenhuma participação do Legislativo, é suscetível de agravar as finanças

da instituição previdenciária, posta a reboque de medidas engendradas em gabinetes de tecnocratas.

Comportamento da despesa

Uma das importantes constatações propiciadas pelo estudo mais aprofundado da crise do SINPAS diz respeito ao peso relativo das despesas com assistência médica no conjunto dos itens de despesas do Sistema. Situado em torno de 32% da despesa global no início dos anos 70, a assistência médica caiu progressivamente até 1980, quando de fato registrou uma expansão mais acentuada. Com a forte contenção imposta a partir de 1983, com a implantação do Plano CONASP, este item pôde ser mantido no patamar de 25% em que hoje se encontra.

Verifica-se, portanto, que a função Saúde está longe de constituir um ônus excessivo para o SINPAS, o que não quer dizer se deva esmorecer no esforço de racionalização que ainda hoje vem sendo desenvolvido. Trata-se, porém, de um setor bastante sensível, que já deu sua cota de contribuição para o reequilíbrio do Sistema, e que não pode mais sofrer compressão de gastos sem a contrapartida em termos de incremento de produtividade, sob pena de redução do padrão médio de qualidade dos serviços prestados.

Pode-se hoje afirmar que a dimensão crítica no lado da despesa é representada pelo segmento dos benefícios, hoje situado em torno de 72% da despesa total. Vale notar que, a despeito da crise dos anos oitenta, a despesa com benefícios continua crescendo, em termos reais, à taxa de 10% ao ano, ritmo absolutamente incompatível com as taxas de crescimento econômico.

É interessante ressaltar que esse crescimento da folha de benefícios se verifica sem embargo da progressiva perda de poder aquisitivo do valor dos benefícios. Não parece descabido afirmar, por conseguinte, que a corrosão dos benefícios — que aliás representa uma das graves distorções do Sistema, que urge superar — tem sido uma componente da "estratégia de sobrevivência" do SINPAS, fato que demonstra de maneira cabal a necessidade de profunda reformulação das bases do Sistema.

Comportamento da receita

De acordo com os dados orçamentários de 1985, a composição da receita previdenciária é a seguinte:

| | |
|------------------------------------|------|
| Receita de contribuições | 87% |
| Contribuição da União | 10% |
| Receita patrimonial e outras | 3% |
| TOTAL | 100% |

A composição da receita de contribuições tem a seguinte distribuição:

| | |
|----------------------------------------|------|
| Sobre a folha de salários urbana | 96% |
| — contribuição segurado | 33% |
| — contribuição das empresas | 63% |
| Sobre a produção rural | 4% |
| TOTAL | 100% |

Verifica-se que a base financeira do Sistema sustenta-se predominantemente sobre a receita de contribuições (87%) e, dentro desta, sobre a folha de salários do setor urbano. Esta é uma situação que deixa o Sistema à mercê de violações econômicas relacionadas com a participação da massa salarial na composição da renda nacional. Durante os ciclos recessivos essa participação tende a cair, com reflexos acentuadamente negativos no comportamento da receita global. Foi o que ocorreu a partir de 1980, quando a queda do PIB foi acompanhada de uma vertical redução da taxa de crescimento da receita do SINPAS, que chegou a atingir patamar negativo em 1983, recuperando-se a partir de 1984, embora mantendo-se abaixo da elevação do PIB. Note-se que, durante a década de 70, a receita do Sistema manteve índice de crescimento superior ao do PIB.

A postulação consensual de alteração da base de incidência das contribuições previdenciárias tem por objetivo justamente tornar os fluxos de receita menos sensíveis aos ciclos econômicos, além, é claro, de visar também tornar a base financeira mais justa quanto à repartição do ônus do financiamento.

Para mostrar outro traço da vulnerabilidade do Sistema que tem merecido atenção de analistas e autoridades, cabe registrar que nada menos que 46% dos empregados urbanos no Brasil não estão filiados ao SINPAS porque não integram o chamado setor formal do mercado de trabalho, vale dizer, porque não têm carteira assinada. Não é difícil imaginar o impacto positivo que a absorção desse contingente teria sobre a estrutura financeira da Previdência.

Alteração da base de contribuição

Além dos motivos apontados, a sustentação da receita através das contribuições sobre a folha de salários não resiste à avaliação à luz de critérios de equidade, uma vez que opera como desincentivo à expansão do emprego: as empresas tendem a reduzir a componente mão-de-obra, mediante intensificação da taxa de mecanização do processo produtivo. Ou seja, o atual sistema onera mais quem emprega mais, o que é uma total inversão de valores.

Esta é a razão básica por que a CPI constatou a quase unanimidade em torno da proposta de mudança da estratégia de financiamento do SINPAS, que passaria a incorporar um esquema (suplementar, e não alternativo) de contribuição empresarial com base no faturamento ou no valor adicionado, ou ainda no lucro.

Os estudos já efetuados são conclusivos quanto à potencialidade financeira da mudança, que significaria um reforço para a receita do Sistema, além das outras vantagens já assinaladas.

A alteração do Sistema poderia ameaçar pelas grandes empresas, estendendo-se progressivamente às médias e pequenas empresas. A idéia básica é obter receita adicional, sustentável a longo prazo, mediante gravame sobre o real resultado operacional da empresa, e não apenas sobre uma parte dos seus custos.

Lamentavelmente, a complexidade do tema não permitiu que se chegasse a resultados conclusivos em termos de operacionalização da mudança, assim como são duvidosos os efeitos esperados o que tange a critérios de equidade na repartição do ônus fiscal, pelos seguintes motivos:

a) existem argumentos que pretendem contestar as três fórmulas sugeridas (o faturamento, o valor adicionado e o lucro) com base em alegações de acumulatividade de tributos;

b) admite-se que qualquer das alternativas implicará em repasse dos custos ao consumidor, via sistema de preços, o que seria altamente regressivo (a menos que fosse possível instituir um sistema complicado de aliquotas diferenciadas segundo a natureza da mercadoria);

c) no caso da adoção do valor adicionado — hipótese menos regressiva — estima-se que o tributo poderia induzir à verticalização do processo produtivo, concorrendo para a ineficiência da economia. Além disso, esta é a alternativa menos interessante do ponto de vista da geração de recursos e dos custos administrativos, como atesta a experiência brasileira com o Imposto sobre Circulação de Mercadorias;

De qualquer forma, a tese é atraente e já existem estudos bastante adiantados nos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social que fundamentam a expectativa de viabilidade técnica da medida, restando somente definir a forma de compatibilização da mudança com a estratégia de política econômica que vier a se consolidar.

Participação da União no custeio

São procedentes as críticas que foram recolhidas pela CPI no que concerne à redução da participação relativa da União no custeio do SINPAS, embora alguns depoentes tenham atribuído ao problema uma dimensão exagerada, superestimando seu papel no contexto de causalidades da crise.

Os recursos transferidos pela União de fato sofreram acentuado decréscimo no decorrer da década de 70, passando de 10,98% da receita global em 1971 a 6,21% em 1976, atingindo seu ponto mínimo em 1979 (4,94%).

A eclosão da crise e a ênfase que o problema ganhou nos debates em torno do tema contribuíram para incrementar o aporte de recursos da União, que voltou a subir a partir de 1981, chegando a 11,06% em 1984, que é um índice bastante expressivo.

Para que se possa bem avaliar o significado da marca alcançada em 1984, é preciso ressaltar que, a despeito de superar o patamar proporcional do início da década de 70, o índice de 11,06% ainda é insuficiente para a cobertura integral das despesas legalmente cometidas à responsabilidade da União, visto que o aporte de 1984 representou cerca de 85% do total das despesas de "pessoal e administração geral" do SINPAS. Considerando, entretanto, que havia uma divergência de interpretação entre o MPAS e a SEPLAN, que não reconhecia como "despesas de pessoal" aquelas relativas aos salários pagos ao corpo de médicos e paramédicos do INAMPS, é possível que o aporte de 1984 represente um paradigma aceitável para definição de um patamar a ser observado doravante pelo Governo.

Não dispomos de dados precisos relativos aos anos de 1985 e 1986, mas, ao que tudo indica, o aporte governamental em 1985 foi inferior ao do ano anterior, e o mesmo deverá ocorrer no presente exercício. Não deixa de ser preocupante o fato de que a proposta orçamentária da União para 1987 acuse uma redução de

7,67% na dotação destinada ao SINPAS, se tomados como base de comparação os valores do orçamento ora em execução.

Neste ponto, cabe a seguinte indagação: deve a União manter um percentual estável de participação no custeio? A resposta comporta duas ordens de considerações.

1º) Nos ciclos de expansão da receita do sistema, a manutenção do mesmo percentual de aporte deverá gerar um excedente que, em termos ideais, deveria reforçar as reservas de contingência do sistema, mas que, a julgar pela experiência de períodos anteriores, acabaria mesmo sendo absorvido por expansão dos gastos, do que decorreria a elevação do patamar de despesas a nível irreversível.

2º) A estabilidade do aporte da União contribuiria para uma alocação mais eficiente dos recursos do sistema, na medida em que possibilitaria um planejamento mais racional dos gastos e evitaria a necessidade da "operação-socorro" que é deflagrada todo ano, assim que se torna estimável o montante das "insuficiências financeiras" do sistema.

Trata-se de questão para a qual é difícil definir uma solução ótima que leva em conta todos os condicionantes institucionais e econômicos. É provável que as lições da crise e o redimensionamento da importância relativa que o Governo atribui ao SINPAS no contexto dos problemas que lhe demandam a atenção, venham a contribuir para uma solução que possa a manter a desejada estabilidade do sistema.

Padrão e política de benefício

Em 1985, o SINPAS tinha um estoque de 11 milhões de benefícios em manutenção, responsáveis pelo dispêndio de para menos de dois terços da receita total do Sistema.

A curto prazo, o principal problema a ser resolvido na área de benefícios diz respeito à degradação do valor dos benefícios em manutenção, resultante da forma de cálculo de alguns deles e, no geral, das graves seqüelas deixadas pelo ainda recente período de inflação desatada.

Compõe ainda esse quadro insustentável a existência de um número expressivo de benefícios de valor inferior a um salário mínimo (inclusive aposentadorias urbanas), situação decorrente de três fatores concomitantes:

- 1) a realidade brasileira quanto à distribuição de renda, reproduzida e agravada pelo sistema de seguro social;
- 2) a corrosão inflacionária; e
- 3) a inexistência de um piso para estipulação do valor dos benefícios.

A médio e longo prazo, o quadro do estoque de benefícios previdenciários tende a uma situação paradoxal. Por outro lado, crescerá o número de benefícios "pós-Cruzado", cujos valores serão superiores aos dos benefícios concedidos antes da reforma econômica. De outro lado, essa situação, sem dúvida positiva, apresentará as seguintes conseqüências negativas, do ponto de vista do sistema como um todo:

- a) agravamento das distorções do sistema, pela disparidade entre as duas "categorias" de benefícios;
- b) elevação significativa da folha de benefícios, com reflexos ainda não estimados sobre o frágil equilíbrio financeiro do sistema.

Aposentadoria por tempo de serviço

O Brasil é um dos poucos países que ainda mantêm entre os benefícios previdenciários a aposentadoria por tempo de serviço sem qualquer vinculação a um mínimo etário.

Tem partido de diversos setores a proposta de revisão desse critério, que seria responsável pela prematura passagem de trabalhadores à inatividade, muitas vezes no auge da capacidade produtiva, onerando duplamente a sociedade.

Os dados disponíveis respaldam largamente a tese de estabelecimento de um mínimo etário para concessão da aposentadoria por tempo de serviço, malgrado se trata de mudança suscetível de gerar polêmica e repercussões políticas desagradáveis.

É importante notar, em favor da argumentação que vê nessa modalidade de benefício um reforço da tendência do Sistema a reproduzir as disparidades sociais, que essa aposentadoria, ao que tudo indica é mais acessível aos

segurados de renda média e alta, pois os trabalhadores de menos qualificações não conseguem comprovar sua filiação ao Sistema aos trinta ou trinta e cinco anos, seja porque não estiveram todo o tempo empregados, seja porque não conseguiram comprovar o tempo de serviço por falta de formalização da relação de trabalho. É provável que, para as classes de renda baixa, os meios naturais de passagem à inatividade sejam a aposentadoria por invalidez e a aposentadoria por velhice.

A previdência do setor rural (PRORURAL)

A disparidade de benefícios entre o PRORURAL, e o regime urbano é uma das mais injustas distorções do Sistema previdenciário. Costuma-se justificar essa discriminação com base em fatores que dificultariam a adoção do sistema contributivo no setor rural, tais como: dificuldades administrativas, baixo potencial econômico-financeiro (baixos salários) e tendência declinante do contingente populacional da área rural.

Nenhum dos depoentes que trataram do tema deixou de reconhecer a justiça da pretensão dos trabalhadores do campo, embora fosse também unânime a concepção de que a ampliação dos benefícios terá de contar com a contrapartida em termos de financiamento. A julgar pelo que manifestou o Sr. Horácio Mendonça, Secretário Executivo do Sindicato do Açúcar e do Alcool de Pernambuco, ainda que a mudança implique em elevação da taxa de contribuição incidente sobre os produtos rurais (atualmente de 2,5%), ainda assim se justificaria do ponto-de-vista do patronato rural, uma vez que este ficaria livre dos ônus atuais impostos pela falta de cobertura.

Na perspectiva desta CPI, a questão comporta solução gradativa, desde que as principais reivindicações encontrem atendimento imediato. É o caso, por exemplo, do auxílio-doença (não acidentário), do salário-família e da aposentadoria para a camponesa.

Numa segunda etapa, poder-se-ia adotar um plano suplementar, de filiação facultativa, destinado a segurados que tenham capacidade contributiva e desejem habilitar-se a benefícios adicionais.

Assistência médica previdenciária

As informações disponíveis dão conta de que a estratégia de mudança consubstanciada no Plano CONASP e seu desdobramento programático — as Ações Integradas de Saúde —, com os aperfeiçoamentos mais recentes, têm obtido resultados que podem ser considerados satisfatórios. Sem querer simplificar demasiadamente um tema intrinsecamente complexo, poderíamos selecionar dois tópicos que têm sido objeto de intensos debates, e deverão merecer atenção prioritária de todos os segmentos envolvidos na busca de soluções para o setor saúde.

Em primeiro lugar, temos a questão da definição política sobre o papel do Estado e da iniciativa privada na execução dos serviços de saúde. A base instalada e a experiência adquirida apontam, a nosso ver, no sentido de uma solução de convivência, desde que não sejam negligenciados os mecanismos de controle público indispensáveis à garantia do direito do cidadão no que respeita à acessibilidade dos serviços e ao seu padrão de qualidade.

O segundo tópico refere-se à unificação institucional do setor saúde, com a transferência dos serviços de saúde da Previdência para o Ministério da Saúde. Na ótica desta Comissão, a medida tem agregado cada vez maior número e mais ponderáveis pontos a seu favor, dentre os quais a necessidade de se buscar soluções racionais para atenuar o gigantismo do SINPAS.

Área de promoção social

A vertente de promoção social do SINPAS padece de três insuficiências básicas, sendo que duas são passíveis (e merecedoras) de ação corretiva imediata, e a terceira, por enraizar-se em arquétipos sócio-culturais, demandará estratégia de correção de rumos de projeção a médio e longo prazo.

Dependerão de um horizonte de tempo mais amplo as soluções referentes à mudança radical das práticas institucionais vigentes no campo da promoção social, fundadas na ideologia tutelar do assistencialismo e operadas segundo modelos autoritários e coercitivos. Conquanto o realismo sugira uma perspectiva gradualista no trato desta questão, uma etapa fundamental será ensinada na discussão sobre os pressupostos da ordem social, no bojo do processo constituinte.

O segundo tópico diz respeito à fragmentação e dispersão institucional do setor, o que dificulta ainda mais o desenvolvimento de políticas coordenadas a partir de objetivos unívocos. Além das três fundações vinculadas ao MPAS (LBA, FUNABEM e FACR), existem outras diversas entidades, públicas e privadas, que desempenham missões no campo da promoção social cujos resultados poderiam ser muito mais efetivos se concertados à luz de uma política global para o setor. É digno de nota o caso de duas entidades para-estatais, o SESI e o SESC, que, embora estejam totalmente desvinculados da política governamental para o setor social, dispõem de verbas que montam a quase três vezes a parte do orçamento do SINPAS destinada à promoção social.

Esta última referência nos reporta ao terceiro item de nossas considerações. Sendo este segmento do SINPAS o que apresenta maiores potencialidades para implementação de políticas sociais redistributivas, não é compreensível que se destine a ele somente 2% dos recursos do sistema, o que, na prática, significa deixar à mercê da caridade privada uma responsabilidade que deveria ser definida como eminentemente estatal.

Tendo em vista tais considerações, poder-se-ia estudar a conveniência de se criar, por desmembramento do SINPAS e incorporação de outras atribuições correlatas, um ministério específico para desempenhar atribuições tipicamente estatais e exercer a coordenação interinstitucional no campo da promoção social.

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A exposição e a análise dos problemas previdenciários até aqui realizados propiciam a enunciação de algumas conclusões, com base nas quais a CPI cumpre o dever de formular as recomendações que julga oportunas, pertinentes e relevantes para o aperfeiçoamento e fortalecimento das instituições de previdência e promoção social em nosso País, no rumo de um verdadeiro Sistema de Seguridade Social.

6.1. Conclusões

1) O conjunto de eventos que constituíram o que passou a ser chamado de "crise da Previdência Social" resultou da reprodução ampliada de crises passadas, para as quais não se tomaram medidas corretivas.

2) A crise, na configuração que tomou no período 80/84, resultou da conjugação de problemas estruturais — de origens históricas — com fatores conjunturais desfavoráveis, decorrentes do ciclo de recessão econômica, agravado e aprofundado por políticas governamentais de índole autoritária.

3) Superado o componente conjuntural, permanecem as perspectivas de desequilíbrio a médio e longo prazo, em função da deterioração da "relação de dependência", expressa pela queda da proporção entre o número de beneficiários e de contribuintes. Este problema estrutural somente poderá ser compensado com uma expressiva expansão do emprego a níveis de salários bem superiores aos benefícios médios pagos, pelo sistema.

4) As medidas tomadas pelo Governo no combate à crise, por não partirem de um diagnóstico sobre suas causas mais profundas, só fizeram empurrar o problema para o futuro, baseadas que foram em objetivos imediatos de contenção de despesas e elevação de receitas (aliás, receitas que geram aumento de despesa no futuro).

5) Urge a busca de soluções de longo prazo, que ao mesmo tempo promovam a melhoria dos benefícios e serviços a serem usufruídos pelos atuais segurados e beneficiários do sistema, como também deem um sentido de equidade ao pacto intergeracional, fazendo com que os encargos a serem legados às futuras gerações sejam compatíveis com o valor maior de preservação do princípio de solidariedade, que é o alicerce de todo e qualquer sistema de seguridade social.

6) A proposta de uma política social equilibrada e progressista passa pela construção de um sistema de seguridade social fundado na participação consciente de todos os cidadãos, através de mecanismos democráticos que garantam a representatividade e a legitimidade das políticas adotadas. Não basta recuperar a imagem pública do sistema de previdência e promoção social. É preciso assegurar seu efetivo controle pelas instâncias representativas da sociedade, como o Legislativo, sindicatos etc.

7) Como as políticas públicas são implementadas através de organizações burocráticas, é preciso dar a estas

a estruturação adequada ao cumprimento eficiente e eficaz de suas missões institucionais. O gigantismo da Previdência Social está na raiz de muitos de seus males, e a reorganização do sistema é hoje imprescindível para sua gestão em bases racionais e para que seja possível o exercício de um controle social do sistema.

8) É urgente a busca de soluções criativas para que a base de sustentação financeira do sistema rompa com o círculo vicioso do repasse de custos ao consumidor, via sistema de preços, ou ao trabalhador, via redução de salários.

9) A Previdência Social é uma conquista irreversível da sociedade brasileira em seu avanço na direção de padrões cada vez mais elevados de convivência civilizada. Na preservação e seu aperfeiçoamento interessam a toda a sociedade, como legítimo instrumento de segurança nacional e faz social que é.

6.2. Recomendações

A Comissão Parlamentar de Inquérito criada para investigar a crise da Previdência Social brasileira apresenta as seguintes recomendações, como subsídios aos debates, estudos e decisões relacionadas com o tema.

1. Revisão em profundidade do plano de benefícios pecuniários, observadas as seguintes diretrizes básicas:

1.1. Estabelecer, particularmente para os novos segurados, a vinculação da aposentadoria por tempo de serviço a um mínimo etário, que poderia ser fixado segundo uma escala progressiva.

1.2. Reexame das bases técnicas e sociais de aposentadorias especiais concedidas por características categorial.

1.3. Unificar em 12 meses o período-base para cálculo do salário-de-benefício dos benefícios de prestação continuada.

1.4. Estabelecer o piso para concessão de benefícios pecuniários no valor de 1 (um) salário mínimo.

1.5. Estabelecer regime especial para os novos filiados que já sejam beneficiários de aposentadoria previdenciária, inclusive por qualquer outro sistema, os quais não farão jus a nova aposentadoria.

1.6. Equiparação progressiva e acelerada dos benefícios do setor rural aos do setor urbano, com criação imediata, no âmbito do PRORURAL, do auxílio-doença (independente de acidente do trabalho), aposentadoria da mulher (ainda que dependente do trabalhador rural) e salário-família.

1.7. Estabelecer critérios realistas e progressivos para que as aposentadorias e pensões, hoje com valores notoriamente defasados e insustentáveis, sejam recalculadas, tomando por base o salário-de-contribuição original da época da concessão.

2. Revisão em profundidade do sistema de custeio, observadas as seguintes diretrizes básicas:

2.1. Adoção progressiva da contribuição incidente sobre o lucro ou faturamento ou valor adicionado, de modo que a base de incidência reflita efetivamente o resultado operacional da empresa, e não apenas uma parte de seus custos.

2.2. Reestabelecimento, ainda que progressivo, do regime financeiro de capitalização, como pré-requisito à garantia de equilíbrio futuro do Sistema, independentemente das esperadas alterações demográficas.

2.3. Manter o critério de taxas diferenciadas para contribuição dos empregados e contribuintes individuais, de modo a assegurar a progressividade na repartição do ônus fiscal.

2.4. Elevar o teto do salário-de-contribuição para um valor superior ao teto do valor para cálculo do salário-de-benefício, que passaria para 25 (vinte e cinco) salários mínimos.

2.5. Estabelecer uma redução no valor das contribuições, hoje excessivas, dos autônomos, que não são empregadores, nem empregados, mas pagam como se acumulassem as duas condições.

2.6. Garantia de repasse ao SINPAS de uma parcela substancial do valor arrecadado com as contribuições do Seguro Obrigatório de Acidentes de Veículos, considerando-se que é a Previdência que costumemente assegura atendimento aos acidentados.

3. Manter um sistema especial de orçamentação e apropriação das despesas que sejam tipicamente relacionadas com o sub-sistema ou programa da Assistência Social, afcompreendidos os auxílios financeiros e a assistência

médica prestada aos não contribuintes, que passariam a ser custeadas exclusivamente com recursos do orçamento geral da União.

4. Integração da arrecadação das contribuições previdenciárias com os mecanismos de arrecadação de outras receitas que sejam mais passíveis de fiscalização e controle por parte dos principais interessados, que são os trabalhadores (caso, por exemplo, do PIS e do FGTS).

5. Estender, por lei, o instituto da responsabilidade solidária no pagamento das contribuições previdenciárias aos cotistas, gerentes e administradores das empresas inadimplentes.

6. Manter estratégia de combate frontal e intransigente às fraudes, sonegações e quaisquer outras formas de evasão de receita.

7. Reservar para situações e casos absolutamente especiais e justificados a concessão de anistia fiscal a devedores do sistema previdenciário, tendo em vista preservar a credibilidade e a autoridade do sistema no exercício do poder de arrecadação de tributos.

8. Desenvolver programa em conjunto com o Ministério do Trabalho e as Secretarias Estaduais de Trabalho, com a finalidade de criar incentivos ao progressivo aumento da taxa de formalização das relações de trabalho.

9. Estabelecer novas regras de relacionamento da Previdência com a rede bancária privada, com unificação das contas de arrecadação e pagamento e revisão dos critérios de remuneração dos serviços prestados, e ampliação da participação do Banco do Brasil como centralizador do sistema, cujas taxas servirão de paradigma e teto para os demais ajustes.

10. Redefinição jurídica das bases contratuais que regulam as relações entre a Previdência e os prestadores privados de serviços de saúde, dentro de uma ótica que contemple esses serviços como serviços públicos e, ao mesmo tempo, resguarde inais adequadamente os interesses dos prestadores privados, de maneira a que se lhes atribua em valor e no prazo, e se lhes possa exigir qualidade, celeridade e responsabilidade no serviço.

11. Definição imediata do pressuposto básico de que a atenção à saúde é conquista e direito do cidadão e dever do Estado.

12. Dar continuidade à ênfase na política de reforma, ampliação e manutenção de equipamentos e instalações dos "próprios" da Previdência, desenvolvendo um esforço permanente em prol do aprimoramento dos recursos humanos e dos métodos de gestão desses serviços públicos.

13. Desenvolver um programa contínuo e permanente de igualização dos padrões de atendimento médico-hospitalar às clientela urbana e rural.

14. Priorizar os convênios com os sindicatos para prestação de assistência médica a seus filiados.

15. Estabelecer um programa de ampliação dos recursos destinados à área de promoção social e fortalecer as ações do MPAS como formulador e coordenador da execução da política pública para o setor, mediante integração de entidades financeiramente bem dotadas, como o Sesi e o Sesc, à esfera de coordenação política do MPAS.

16. Criação de um programa permanente de valorização do servidor da Previdência Social e de estímulo à eficiência, mediante sistemas de concurso público, progressão e ascensão funcional, capacitação técnica e gerencial e criação de categorias funcionais específicas para o SINPAS, não olvidando de uma política remuneratória compatível, sem a qual não se terá produtividade adequada.

17. Desenvolver e aperfeiçoar as formas de participação e controle público sobre a operação dos serviços previdenciários e promocionais.

18. Estabelecer que os órgãos de direção das instituições de previdência e assistência social serão compostos de forma colegiada e paritária, com representantes da União, dos empregados e dos trabalhadores.

19. Estabelecer critérios rígidos de participação de órgãos da Administração Pública Direta e Indireta no ensino de planos de previdência privada, especialmente quando se tratar de aplicação de recursos provenientes do Orçamento Geral da União.

20. Estabelecer, em lei, como crime contra a economia popular, punível de acordo com a legislação respectiva, a ação ou omissão dolosa, pessoal ou coletiva, de que decorra insuficiência de reservas ou de sua cobertura,

vinculadas à garantia das obrigações das entidades integrantes do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social.

21. Estabelecer a exigência legal de apreciação, pelo Congresso Nacional, dos orçamentos anuais e plurianuais do SINPAS.

22. Desenvolver os estudos necessários ao desmembramento do MPAS, com vistas a:

22.1. Criação do Ministério da Promoção Social, com atribuições correspondentes à função "assistência social" do MPAS (política de menor, do idoso, do excepcional, das famílias carentes não contribuintes etc.). Passariam a supervisão deste Ministério a LBA, a FUNABEM, o Abrigo do Cristo Redentor e diversas outras instituições paraestatais que atuam no campo da promoção social.

22.2. Criação do Ministério da Previdência Social com atribuições correspondentes à função "seguro social" do MPAS (englobando o INPS e parte do IAPAS).

22.3. Transferência progressiva dos serviços de saúde do INAMPS para o Ministério da Saúde, juntamente com os respectivos recursos. Assim fortalecido, o MS estaria em condições de exercer a coordenação da Política Nacional de Saúde, com efetiva participação dos Estados e Municípios.

Sala das Sessões, em 4 de dezembro de 1986. — Juthay Magalhães, Vice-Presidente — Carlos Chiarelli, Relator — Mário Maia — Lourival Baptista — Gastão Müller — Gabriel Hermes — Odacir Soares.