

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 379

**Impactos da Seguridade Social:
Alguns Aspectos Conceituais**

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira
Kaizô Iwakami Beltrão

AGOSTO DE 1995

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma fundação pública vinculada ao Ministério
do Planejamento e Orçamento.

PRESIDENTE

Andrea Sandro Calabi

DIRETOR EXECUTIVO

Fernando Antonio Rezende da Silva

DIRETOR DE PESQUISA

Claudio Monteiro Considera

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Luiz Antonio de Souza Cordeiro

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Luis Fernando Tironi

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

REPROGRAFIA

Edson Soares

Tiragem:250 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar
CEP 70.076-900

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar
CEP 20.020-010

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO

2 - IMPACTOS SOBRE A ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

2.1 - Do custeio

2.2 - Dos benefícios

3 - IMPACTOS SOBRE OS SALÁRIOS

4 - IMPACTOS SOBRE A FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

5 - IMPACTOS SOBRE AS INVERSÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO

5.1 - Poupança interna e investimento

5.2 - Inversões externas

5.3 - Crescimento econômico

6 - IMPACTOS SOBRE A COMPETITIVIDADE EXTERNA DA ECONOMIA

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

**IMPACTOS DA SEGURIDADE SOCIAL:
ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS**

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira*
Kaizô Iwakami Beltrão**

* Do IPEA

** Da ENCE/IBGE

SUMÁRIO

1 - INTRODUÇÃO

2 - IMPACTOS SOBRE A ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

2.1 - Do custeio

2.2 - Dos benefícios

3 - IMPACTOS SOBRE OS SALÁRIOS

4 - IMPACTOS SOBRE A FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

5 - IMPACTOS SOBRE AS INVERSÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO

5.1 - Poupança interna e investimento

5.2 - Inversões externas

5.3 - Crescimento econômico

6 - IMPACTOS SOBRE A COMPETITIVIDADE EXTERNA DA ECONOMIA

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

BIBLIOGRAFIA

**IMPACTOS DA SEGURIDADE SOCIAL:
ALGUNS ASPECTOS CONCEITUAIS**

Francisco Eduardo Barreto de Oliveira*
Kaizô Iwakami Beltrão**

* Do IPEA

** Da ENCE/IBGE

1 - INTRODUÇÃO

Os impactos da seguridade social sobre a economia como um todo, e, em particular, sobre a absorção da mão-de-obra, nível de salários, poupança, investimento interno e externo, são complexos, e, como em todo o mundo, sujeitos a muita controvérsia. O objetivo da discussão conceitual que se segue é simplesmente o de focalizar os principais pontos usualmente abordados pela literatura sobre o assunto.

Na realidade, muito se tem escrito, no campo teórico, sobre os possíveis efeitos dos sistemas de seguridade sobre as variáveis chave da economia. Infelizmente, o número de trabalhos empíricos é bastante reduzido, e, muitas vezes, tem apresentado resultados pouco conclusivos ou mesmo contraditórios.¹ Este fato justifica-se pela impossibilidade de se ter, na prática, experimentos que permitam avaliar quantitativamente os efeitos.

De fato, um conjunto de fatores torna a análise extremamente complexa, mesmo em nível conceitual. Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que a seguridade compreende um conjunto bastante grande de regras de custeio, concessão e manutenção de benefícios, isto sem considerar os serviços de saúde e assistência oferecidos. Assim, para que a discussão possa ter algum grau de objetividade, é necessário recorrer a algum grau de simplificação.

No que se refere ao custeio, procurar-se-á analisar os impactos macroeconômicos do esforço global que a sociedade faz/fará, em termos de contribuições, impostos diretos ou indiretos para manter a seguridade. Ainda em termos de custeio, tentar-se-á discutir como a incidência de contribuições e/ou impostos sobre os fatores de produção afeta o nível geral e o uso relativo destes fatores no processo produtivo.

¹ Ver, por exemplo, trabalhos de Feldstein (1974 e 1982) abordando os efeitos do sistema de seguro social sobre poupança e investimento nos Estados Unidos e as contestações de Barro (1978).

Para efeitos da discussão conceitual sobre os efeitos do sistema de benefícios, serão considerados apenas aqueles por idade, com breve menção àqueles por invalidez, doença e desemprego.

Um segundo ponto importante é que os efeitos de cada um dos aspectos da seguridade são múltiplos e inter-relacionados entre si de uma forma complexa. De novo, torna-se imprescindível simplificar a discussão, abordando, em itens independentes, os efeitos do custeio e do plano de benefícios sobre a absorção da mão-de-obra, salários, poupança e investimento.

Finalmente, há que se ter presente que a discussão aqui apresentada não pretende, de nenhuma forma, exaurir a matéria. No máximo, o objetivo é o de situar a problemática da seguridade dentro de um contexto mais amplo, com um enfoque ilustrativo das questões abordadas, que incentive a reflexão e o debate racional.

2 - IMPACTOS SOBRE A ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA

2.1 - Do custeio

As contribuições à seguridade incidentes sobre a folha salarial são, sob a ótica do empresário/empregador, equivalentes a impostos sobre o trabalho, que se agregam ao seu custo. Assim, variações do custo da mão-de-obra devem, tudo o mais constante, provocar **alguma** variação, em sentido inverso, na quantidade trabalho utilizada no processo produtivo. Em termos técnicos, isto equivale a dizer que a **elasticidade** da demanda por mão-de-obra em relação ao seu custo é provavelmente não nula. Significa dizer, também, que dado um certo nível de produto, alguma parcela do fator de produção trabalho seria substituído por outros, no caso de elevação dos preços relativos da mão-de-obra **vis-à-vis** estes outros fatores, e vice-versa.

Atualmente, se discute bastante qual a **magnitude** dos ajustamentos da quantidade em função de variações do preço da mão-de-obra. Em um mundo onde os processos de produção são cada vez mais dependentes da tecnologia, é, no mínimo

questionável se, na prática, as proporções de capital e trabalho utilizadas são sensíveis a variações marginais de seus preços. Isto equivale a levantar a hipótese de que, em muitos casos e/ou para intervalos bastante amplos de variação de preços, a quantidade de trabalho é invariante; equivale também à afirmativa de que a elasticidade-demanda por mão-de-obra é bastante baixa ou mesmo nula em alguns casos. Mesmo a longo prazo, onde, por definição, há total possibilidade de substituição entre fatores de produção e de escolha da escala, as elasticidades-demanda por mão-de-obra, ainda que maiores, tendem ainda a ser relativamente baixas.

Considerando a demanda por mão-de-obra como demanda derivada, a baixa proporção dos custos salariais, inclusive encargos, na composição do custo total do produto comercializado é um dos fatores responsáveis por esta baixa elasticidade. A este fato se agrega, em muitos casos, a possibilidade de repassar ao preço do produto eventuais acréscimos de custos da mão-de-obra, fruto de uma estrutura de mercado oligopolizada e/ou monopolística, e, ainda, de condições de demanda com baixa elasticidade-demanda pelo próprio produto.

Pode-se, assim, afirmar que, especialmente nos setores primários e secundários da economia, os processos de produção tendem, cada vez mais, a serem intensivos em capital e poupadores de mão-de-obra. Alterações marginais no preço do trabalho causariam, neste contexto, pouco ou nenhum impacto sobre a quantidade de trabalhadores absorvidos.

Em suma, existem indícios bastante fortes de que a maioria dos processos de produção apresenta **proporções fixas** ou quase fixas, onde os fatores de produção não são substituíveis ou pouco substituíveis. Se este é o caso, eventuais desonerações de encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamentos não significam, necessariamente, acréscimos razoáveis na absorção da mão-de-obra. Em contrapartida, não necessariamente acréscimos de encargos sociais, dentro de limites razoáveis, implicam em menor absorção de trabalho pelas firmas.

Pode-se, entretanto, afirmar com toda a certeza, que acréscimos de encargos sociais, em geral, e, em particular, de contribuições para a seguridade social, incidentes sobre os salários, não favorecem a absorção de mão-de-obra.

Os rebatimentos das contribuições a cargo do empregador sobre o uso do fator trabalho podem ainda ocorrer de forma indireta. Se a hipótese é de que os acréscimos de encargos são repassados, em grande parte ou integralmente, ao preço dos produtos, estes terão seus preços relativos afetados diferencialmente, dependendo da participação dos custos de trabalho e encargos no custo final da mercadoria vendida, e, ainda das condições de demanda e organização de mercado de cada um destes produtos. Assim, decorrem novas quantidades demandadas e ofertadas dos produtos, e, conseqüentemente, dos fatores de produção empregados -- dentre os quais, o próprio fator trabalho. Como se pode constatar, trata-se de fenômeno extremamente complexo e de modelagem bastante problemática. De qualquer forma, é possível dizer que, no agregado, um acréscimo de encargos sociais tende, indiretamente, a reduzir a absorção de mão-de-obra na economia.

Já as contribuições incidentes e pagas diretamente pelo trabalhador, atuam sobre a economia, em geral, sobre a absorção da mão-de-obra, em particular, de forma bastante diversa.² Aliás, este também é o caso em que, por hipótese, as contribuições patronais seriam absorvidas pelos empregados, sob a forma de menores salários.³ Neste caso, poder-se-ia argüir, erroneamente, que os efeitos sobre o emprego se dariam através da redução da demanda agregada. Ocorre, entretanto, que ao mesmo tempo que subtrai poder de consumo a alguns

²A principal diferença entre as contribuições pagas pelos empregadores e pelos trabalhadores reside na visibilidade e transparência do fato.

³Esta hipótese é pouco aceita e parte do pressuposto de que os empregadores estariam dispostos a pagar maiores salários aos seus empregados, em caso de redução dos encargos sociais patronais incidentes sobre folha.

contribuintes, as transferências⁴ de recursos efetuadas pela seguridade permitem o aumento do consumo de outros grupos: os aposentados e pensionistas. Assim, os efeitos líquidos são de difícil antecipação, dependendo, dentre outros fatores, das características particulares dos grupos de contribuintes e de beneficiários.

Concluindo, observa-se que, mesmo ao nível puramente teórico-conceitual, muitas das afirmativas freqüentemente formuladas quanto aos impactos do custeio da seguridade social sobre o emprego, são altamente problemáticas. Se, por um lado, maiores custos da seguridade e, particularmente, quando incidentes sobre a folha salarial, não favorecem a maior absorção de trabalho, por outro, os mecanismos através dos quais se processam estes efeitos são complexos e de difícil antecipação, isto sem falar nos problemas envolvidos na sua estimação econométrica.

2.2 - Dos benefícios

Um argumento freqüentemente utilizado como justificativa para os sistemas de seguridade social é que as aposentadorias liberariam postos no mercado de trabalho, favorecendo, assim, maior absorção de mão-de-obra. Embora a primeira parte do argumento seja verdadeira, ou seja, aposentadorias deveriam liberar de fato postos de trabalho, a segunda parte é claramente discutível.

Na prática, ambas as partes são questionáveis. A despeito de, em alguns países, existir impedimento legal de um aposentado, simultaneamente, ter um emprego, a situação é bastante freqüente. Desta forma, ao mesmo tempo que se libera um posto de trabalho, outro é ocupado.

Mesmo nos casos em que o aposentado efetivamente se retira do mercado de trabalho, não é nada claro se há, de fato, a liberação de um posto de trabalho. Ocorre que as vacâncias por

⁴Em regime de repartição. Em capitalização, há que se introduzir na análise também os acréscimos/decréscimos intertemporais de consumo, hipóteses de taxas de juros etc.

aposentadoria por idade se dão, usualmente, quando o indivíduo atinge o topo na escala laboral; por outro lado, as entradas no mercado de trabalho têm lugar, normalmente pela base da pirâmide. Em outras palavras, as aposentadorias de idosos, experientes não necessariamente abrem vagas no mercado de trabalho compatíveis com as demandas dos ingressantes, em geral, jovens e inexperientes.

É claro que se pode pensar em um modelo de ascensão vertical da força de trabalho, onde, em decorrência de uma aposentadoria no topo, há todo um movimento de sucessivas ocupações das vagas deixadas em cada um dos níveis do mercado de trabalho, resultando, de fato, na liberação de um posto de trabalho na base. Embora possivelmente tais situações ainda ocorram, a tendência geral parece indicar exatamente o contrário. O processo crescente de incorporação de novas tecnologias ao processo produtivo, a redução de níveis gerenciais nas organizações, a terceirização e o enxugamento de pessoal das máquinas governamentais fazem com que, na maioria das vezes, postos de trabalho vagos em decorrência de aposentadorias, simplesmente não sejam reguarnecidos.

Pode-se contra-argumentar que todos os fatores apontados como influenciando no não reguarnecimento dos postos de trabalho são exógenos e independentes da existência ou não de um esquema de aposentadorias. Neste caso, os postos de trabalho seriam eliminados de qualquer forma, existindo ou não aposentadoria. Vale lembrar aqui que a existência de um seguro desemprego, integrante da seguridade, alia-se à aposentadoria por idade no sentido não de dar causa, mas de facilitar o processo de enxugamento da força de trabalho.

Por outro lado, quando a vacância se dá na base da pirâmide, normalmente constituída por trabalhadores de qualificação mais baixa, a reposição tende também a não ocorrer. Nestes casos, há indicações de que o fator predominante seja a progressiva redução da demanda por trabalho não qualificado, fruto da modernização tecnológica dos processos produtivos.

Cabe ressaltar que estas mesmas observações aplicam-se integralmente as propostas do estabelecimento de um sistema

de aposentadorias antecipadas, vista como forma de **descongestionamento** do mercado de trabalho. Assim como o sistema normal de aposentadorias não é um instrumento eficaz dentro de uma política de incentivos a maior absorção de mão-de-obra, por mais fortes razões, também as aposentadorias antecipadas não se justificam para esta finalidade.

Por fim, é preciso ter em mente, em qualquer situação, os aspectos de eficiência. Mesmo que um sistema de aposentadorias precoces fosse capaz de gerar mais empregos, é muito pouco provável que esta seja a forma mais eficiente de fazê-lo. Em outras palavras, é fundamental que se considerem os custos de oportunidade, em termos de empregos gerados, dos recursos aplicados no pagamento de uma aposentadoria, **vis-à-vis** os resultados da aplicação do mesmo volume de recursos em uma atividade produtiva. De novo, a evidência empírica é quase inexistente; é, entretanto, pouco provável que a promoção de aposentadorias seja a forma mais econômica de gerar empregos.

3 - IMPACTOS SOBRE OS SALÁRIOS

Grande parte da discussão sobre o impacto do custeio da seguridade sobre o emprego é aqui também aplicável.

Dependendo de uma série de condições de mercado e de hipóteses quanto ao comportamento empresarial, já abordadas anteriormente, as contribuições patronais incidentes sobre folha de salários poderiam ou não ser acrescidas à remuneração que o empregador estaria disposto a pagar a seus trabalhadores na ausência de um sistema de seguridade.

Igualmente, as contribuições pagas diretamente pelos trabalhadores podem ser, de fato, consideradas como reduções do salário efetivamente percebido, o chamado **take home pay**.

Também aqui as implicações ao nível macroeconômico, bem como os efeitos indiretos, são enormemente complexas e incertas. Não é, de forma alguma, evidente que os níveis de

salário seriam maiores em uma economia sem um sistema de seguridade,⁵ ou com um sistema simplesmente menos oneroso.

Apenas para citar um fator, basta citar o fato de que, sem a seguridade, eleva-se, de certa forma, o nível de risco dos agentes econômicos. De um lado os empregadores poderiam estar dispostos a pagar menores salários se, individualmente, fossem responsabilizados pelo pagamento direto de benefícios aos seus trabalhadores. De fato, como é bem conhecido no campo dos seguros, perder-se-ia, ao nível da firma, a vantagem do **pooling** e diluição de riscos que se obtém através da seguridade .

Sob a ótica dos trabalhadores, no caso extremado de simplesmente não existir qualquer sistema de seguridade, o que ocorreria, em termos técnicos, seria um acréscimo da variância da renda esperada ao longo do tempo. Em outras palavras, existindo um sistema de seguridade o trabalhador se depararia com um perfil de rendimentos muito mais estável e de valor esperado menor, pois, a menos de rendimentos de poupança prévia ou de outros rendimentos que não provenientes do trabalho, a renda cairia a zero durante o período de perda da capacidade laboral, na hipótese de ausência de seguridade.

Pode-se contra-argumentar que, percebendo esta redução do valor esperado médio de seus rendimentos, o trabalhador demandaria, como forma de compensação, maiores salários. Mais uma vez o argumento é bastante frágil. Até que ponto os indivíduos são capazes de antecipar e de reagir de forma racional à situações como a descrita, é, no mínimo, discutível. A literatura técnica aponta para a tendência de maximização imediata da satisfação, em detrimento de considerações de maximização do valor esperado das rendas a mais longo prazo (**maximização na esquina**). Mais ainda, não fica de todo claro se os indivíduos de fato percebem o sistema de seguridade como um redutor da variância intertemporal de suas rendas, ou

⁵Aqui entendido como um sistema de caráter compulsório, que, mediante o pagamento de contribuições, garante o pagamento de um conjunto de benefícios como cobertura pela ocorrência de morte, invalidez, doença, idade avançada etc.

seja, como um amortecedor das flutuações dos rendimentos em função da ocorrência dos riscos sociais.

Finalmente, a própria percepção, pelo trabalhador, das contribuições patronais à seguridade como um salário indireto é objeto de controvérsia. Aliás, um considerável número de trabalhadores, possivelmente, até desconhece o exato montante das contribuições patronais sobre folha, isto sem falar sobre aquelas incidentes sobre outras bases menos visíveis, como, por exemplo, o valor adicionado.

4 - IMPACTOS SOBRE A FORMALIZAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Tem-se, freqüentemente, afirmado que as contribuições para a seguridade, particularmente aquelas incidentes sobre a folha de salários, seriam um forte incentivo à informalização das relações de trabalho. O argumento é que, enfrentando maiores custos da mão-de-obra e fiscalização pouco eficiente, os empregadores -- muitas vezes em acordo com os empregados -- optariam pela informalidade, sub-registro de salários ou não registro dos mesmos, como estratégia de competitividade no mercado.

De fato, o argumento é, na sua maior parte, totalmente verdadeiro. O empresário e o trabalhador avaliam os custos de oportunidade de pertencer ou não à seguridade: sendo as contribuições patronais e do trabalhador elevadas e os riscos de punição relativamente baixos, há um prêmio significativo quando se opta pela informalidade.

Há, entretanto, que se ponderar se a decisão de atuar no mercado de maneira informal não é motivada por um conjunto de outros fatores não diretamente ligados ao custeio da seguridade. É bastante provável que o conjunto de encargos, impostos, regulações e cargas administrativas e burocráticas associadas ao exercício legal/formal da atividade produtiva seja o real determinante da opção; não se pode excluir, todavia, o componente de custos da seguridade como sendo de grande importância no processo.

É importante ainda considerar que a existência de um sistema de benefícios assistenciais, por definição não contributivo, aumenta ainda mais o prêmio potencial para não contribuir, especialmente se os benefícios proporcionados pelo seguro social contributivo pouco diferirem em termos de valores e/ou condições de concessão.

Em suma, para minimizar os impactos sobre a informalização do mercado de trabalho, há que se perseguir duas estratégias: de um lado, reduzir os custos dos sistemas de proteção e aumentar-lhes a transparência e controles; de outro, diferenciar claramente os planos de benefícios do seguro social daqueles assistenciais. Só assim, poder-se-á reduzir o incentivo à evasão e o prêmio pela informalização.

5 - IMPACTOS SOBRE AS INVERSÕES E CRESCIMENTO ECONÔMICO

5.1 - Poupança interna e investimento

Uma das linhas de argumentação freqüentemente repetidas, e, de certa forma, já aqui também abordada, é aquela em que se afirma ser a poupança na economia menor quando existe um sistema compulsório de seguridade,⁶ especialmente em regime de repartição.

A idéia central é que os indivíduos, percebendo que a seguridade lhes asseguraria a manutenção de renda no caso da perda da capacidade laborativa,⁷ poupariam menos durante o seu ciclo de vida, em comparação a um cenário em que não existisse qualquer sistema compulsório de aposentadoria. Assim, como resultado coletivo do comportamento dos indivíduos, também o nível nacional de poupança seria deprimido pela existência da seguridade .

⁶Este argumento é defendido por Feldstein em uma série de artigos, no que toca a regimes em regime de repartição, inclusive com estimações econométricas da redução da poupança nos Estados Unidos.

⁷No caso citado por Feldstein, a hipótese é apenas aposentadoria por idade.

O primeiro argumento contra já foi antes mencionado: trata-se da miopia intertemporal dos indivíduos, que tenderia a deixar inalterada a propensão marginal à poupança. Conforme também já citado antes, existem verificações empíricas, que utilizando as mesmas bases de dados de Feldstein, e apenas acrescentando uns poucos anos às séries temporais utilizadas, concluem pela pouca sustentabilidade estatística dos argumentos em favor da tese de depressão da poupança [ver Barro (1978)]. Mesmo no campo teórico, existem trabalhos [ver Samuelson (1958)] que contestam este efeito pernicioso de sistemas de seguridade .

Um outro ponto, igualmente ou mais importante, é aquele que questiona qual a real possibilidade de se alterar o comportamento dos indivíduos/famílias através de esquemas compulsórios de poupança. Note-se que, neste caso, não importa se o sistema é de repartição ou de capitalização. Em última análise, o que está em jogo é se os agentes econômicos, de fato, alteram seus níveis de poupança/consumo em resposta a dispositivos institucionais ou se, simplesmente, estes agentes **substituem a forma de poupança**, mantido o mesmo nível. Trata-se, mais uma vez, de uma questão intrigante, porém de comprovação empírica praticamente impossível.

Em conclusão, se o sistema de seguridade é de repartição, tende a haver alguma depressão no nível de poupança, caso as transferências se dêem no sentido dos grupos de maior propensão marginal à poupança/investimento para os grupos de maior propensão marginal ao consumo. Em termos práticos, supondo-se que as preferências independam da etapa do ciclo de vida mas que sejam função do nível de renda, poder-se-ia especular no sentido de que transferências de contribuintes relativamente mais ricos -- e, conseqüentemente, com maior propensão marginal à poupança/investimento -- para aposentados, relativamente mais pobres e com maior propensão marginal ao consumo, viriam a deprimir a formação de poupança.

Independentemente se o regime é de capitalização ou de repartição, deve-se levar em conta que um sistema de poupança compulsória, talvez não altere o nível de formação de poupança na economia, mas, quase certamente, altera o perfil

de formação desta poupança/investimento em termos de concentração, natureza dos ativos e distribuição intertemporal. Aliás, quando o sistema é de capitalização, compulsória até limites muito elevados de salário – caso do sistema chileno –, existe ainda o risco de oligopolização no que se refere à administração da poupança, com enormes concentrações de poderes econômico e político, nas mãos de um número muito reduzido de agentes econômicos.

Pode-se, entretanto, mais uma vez formular afirmativas do tipo: se não deprime claramente o nível de poupança na economia, um sistema oneroso de seguridade, independentemente do regime financeiro, não auxilia a formação de poupança/investimento. Por outro lado, sistemas caros e compulsórios⁸ provocam uma alteração dos padrões de poupança/investimento, com inequívocas perdas de bem estar para a sociedade (**welfare losses**).

5.2 - Inversões externas

Os efeitos sobre as inversões externas, em termos de aporte de empréstimos e de capital de risco externos, pode ser descrito através da metáfora da **espada de Dêmocles**, que, devido às incertezas quanto ao futuro da seguridade social no Brasil, pesaria sobre o desempenho da economia do país. Em outras palavras, a incerteza macroeconômica provocada pela imagem de **falência** do sistema de proteção social junto aos fornecedores externos de capital, seria um forte fator de inibição na entrada destes capitais e/ou responsável por maiores prêmios de risco (**spreads**).

Se, de fato, isto vem ocorrendo,⁹ a simples explicitação das contas da seguridade poderia, a menos de previsões de resultados extremamente catastróficos, dissipar uma boa parcela desta incerteza.

⁸As contribuições à seguridade social podem ser consideradas impostos naquela parcela em que excedem o que seria a poupança **natural** que os agentes econômicos fariam na ausência de uma compulsoriedade.

⁹De novo, é praticamente impossível medir este tipo de efeito.

Uma segunda linha de raciocínio, segundo a qual, a seguridade social afetaria as inversões externas, é aquela que diz serem as taxas de retorno destas inversões negativamente afetadas pelos maiores custos da mão-de-obra, em termos de comparações internacionais. Observe-se, entretanto, que o argumento é uma moeda de duas faces: se, por um lado, a existência de um sistema de seguridade implica maiores custos de produção, por outro, é justamente a existência de sistemas de proteção social que provalmente influi na maior satisfação e produtividade da mão-de-obra. É claro que se trata de uma especulação sem nenhuma outra base empírica, senão aquela decorrente da observação do comportamento das empresas do setor mais moderno e dinâmico da economia. São estas empresas exatamente aquelas que mais investem nos chamados **pacotes de benefícios sociais** para seus trabalhadores, dentro de um enfoque globalizante onde o que mais importa são os ganhos totais de produtividade no processo produtivo, ao invés de simples redução de custos de um dos fatores de produção -- o trabalho.¹⁰

5.3 - Crescimento econômico

Sendo o crescimento econômico, no longo prazo, essencialmente baseado na formação de poupança e investimento, as considerações anteriormente tecidas levam à conclusão de que o desempenho da seguridade social se rebate sobre o desempenho da economia de uma forma complexa.

Mais uma vez, o que se pode afirmar é que, um sistema por demais oneroso, e que tenda a deprimir a formação de poupança/investimento, por certo, não favorece ao crescimento econômico. Por outro lado, se existir uma crise de financiamento, pela própria magnitude que tem a seguridade no Brasil, os efeitos de **crowding-out**¹¹ podem ser desastrosos em termos de deterioração das taxas de poupança e investimento, com seus óbvios impactos sobre a capacidade de crescimento da economia.

¹⁰ Aliás, hoje em dia, com participação cada vez menor nos custos de produção.

¹¹ Transferências maciças de recursos do setor privado para o setor público.

Dentro de uma linha ainda mais ousada de argumentação, poder-se-ia suspeitar que, em um **Estado do Bem-estar** por demais abrangente, haveria uma tendência à menor poupança por parte das famílias. Em outras palavras, **ao reduzir drasticamente a incerteza ao longo do ciclo de vida**, o **Welfare State** desencorajaria a formação de poupança que, de outra forma, tenderia naturalmente a ocorrer.

6 - IMPACTOS SOBRE A COMPETITIVIDADE EXTERNA DA ECONOMIA

É praticamente fora de dúvida, que um sistema oneroso de seguridade, enquanto aumenta os custos de produção, afeta negativamente a competitividade externa da economia. De fato, as contribuições à seguridade, incidentes sobre a folha ou sobre o valor adicionado, equivalem a impostos que se exportam, ou melhor, se procuram exportar.¹²

Dentro de um paradigma de integração cada vez maior da economia brasileira no contexto mundial, esse fato coloca o Brasil em termos desvantajosos, uma vez que uma pesada carga tributária embutida no preço das exportações pode acarretar em uma perda de competitividade e em relação aos países concorrentes com sistemas de seguridade menos onerosos.

7 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do exposto, fica bastante claro que nem sempre é possível antecipar qual a direção, e, muito menos, a magnitude dos impactos da seguridade sobre a economia como um todo. Fica igualmente claro, entretanto, que sistemas onerosos tendem a apresentar efeitos, em geral, negativos.

Assim, a questão em termos de efeitos sobre a economia, não se coloca em termos de se ter ou não sistemas de proteção

¹² A menos de esquemas de rebates, isenções, **drawback** etc.

social. A questão fundamental é qual o nível desejável de proteção social que, aproveitando os efeitos benéficos proporcionados, evitam, na medida do possível, efeitos negativos sobre as principais variáveis da economia.

BIBLIOGRAFIA

- ALLEN, S.G., CLARK, R.L., MACDERMED, A.A. Pension, bonding and lifetime jobs.** Cambridge, MA.: National Bureau of Economic Research Inc., Apr. (Working Paper, 3.688).
- ARELLANO, J.P. El efecto de las nuevas normas de jubilación sobre el empleo.** Univ. de Chile, 1980 (Estudios de Economía, 16).
- **Efectos macroeconómicos de la reforma previsional chilena.** Univ. Católica, abr. 1982 (Cuadernos de Economía).
- **The impact of social security on savings and development.** In: MESA-LAGO, C. (ed.). **The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons.** University of Pittsburg, 1985.
- BACHA, E. et alii. Encargos trabalhistas e absorção de mão-de-obra: uma interpretação do problema e seu debate.** Rio de Janeiro: IPEA, 1972 (Coleção de Relatórios de Pesquisa).
- BARRO, R.J. The impact of social security on private saving.** Washington: American Enterprise Institute, 1978.
- BELTRÃO, K.I., MARQUEZ, R.M., MEDICI, A. C. Previdência do funcionalismo público: para a reforma constitucional. A previdência social e revisão constitucional - pesquisa.** V.III. Convênio MPS/Cepal, p. 15-70, 1993.
- BELTRÃO, K.I. et alii. Fontes de financiamento da seguridade social brasileira.** Rio de Janeiro: Ence/IBGE, 1993 (Relatórios Técnicos, 7).
- BERNHEIM, B.D. The economic effects of social security; toward a reconciliation of theory and measurement.** **Journal of Public Economics**, v.33, n. 3, Aug. 1987.

-
- BOSKIM, M.J. et alii. Social security: a financial appraisal across and within generations. **National Tax Journal**, v.XL, n.1, p.19-34, Mar. 1987.
- CHAHAD, J.P., LUQUE, C.A. **Aspectos do mercado de trabalho no Brasil: a elasticidade emprego produto**. São Paulo: USP/FEA/IPE, out. 1987. (Texto para Discussão, 21/87).
- COEYMANS, J.E. **Empleo y producción con un financiamiento alternativo del sistema previsional. Un enfoque de equilibrio general**. Univ. Católica, dez. 1980 (Cuadernos de Economía).
- FELDSTEIN, M. Social security induced retirement, and aggregate capital accumulation. **Journal of Political Economy**, v.82, p.905-926, Sept./Oct. 1974.
- . Social security and private saving: reply. **Journal of Political Economy**, v.90, p.630-642, June 1982.
- MESA-LAGO, C. **Social security and prospects for equity in Latin America**. Washington, D.C.: World Bank, 1991 (Discussion Paper, 140).
- MITCHELL, O.S. Labor's capital: the economics and politics of private pensions. **Journal of Economic Literature**, v.XXXI, n.3, Sept. 1993.
- OIT. **Efectos macroeconómicos de la seguridad social**. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo, 1970.
- OLIVEIRA, F.E.B. **Proposta de um referencial básico para a discussão sobre seguridade social**. Rio de Janeiro: IPEA/DIPES, abr. 1972 (Texto para Discussão, 251)
- SAMUELSON, P. An exact consumption loan model of interest with or without the social contribution of money. **Journal of Political Economy**, v.66, p.467-482, Dec. 1958.