



8

• O Período Pós-Laboral: Previdência e Assistência Social no Brasil

# 8 • O Período Pós-Laboral: Previdência e Assistência Social no Brasil

## 1. INTRODUÇÃO

A seguridade social é um arranjo institucional das sociedades contemporâneas que busca dar apoio aos cidadãos que não possam se sustentar com base na sua capacidade de trabalho. No Brasil, a seguridade social abrange as políticas de saúde, assistência e previdência, e pode ser gerida pelo Estado ou pelo mercado. A parte de responsabilidade do setor público é o foco das atenções neste capítulo, tendo em vista sua maior abrangência de cobertura. Porém, sempre que adequado ou necessário serão feitas alusões aos aspectos mercantis. E o mais importante: quando for mencionada aqui a seguridade social, a preocupação estará centrada nas transferências de renda via aposentadorias, pensões ou benefícios assistenciais para idosos ou famílias de baixa renda integradas por pessoas portadoras de necessidades especiais.

De pronto, é necessário formular duas perguntas centrais: a) a seguridade, que abrange transferências de renda da previdência e da assistência, está adequadamente organizada para dar apoio e proteção aos trabalhadores no contexto econômico e social brasileiro? b) esse suporte é sustentável do ponto de vista fiscal de longo prazo, ou, em outras palavras, será possível manter, no longo prazo, a promessa de pagamento de benefícios, mantidas as condições atuais? Para que o leitor tenha perfeita compreensão dessas questões e possa tirar suas próprias conclusões, é preciso, antes de tudo, situar o problema em termos históricos, lógicos e conceituais e também oferecer informações sobre diversos aspectos que afetam a seguridade e, em particular, a previdência. Nesse sentido, serão apresentados dados sobre seu financiamento e os desafios que se colocam para as gerações futuras. É o que será feito nas próximas seções.

## 2. SEGURIDADE, MERCADO DE TRABALHO E COMPETITIVIDADE: EM BUSCA DE SIMBIOSE

A seguridade social é inerente à história contemporânea. A revolução industrial iniciada no século XVIII e consolidada no século seguinte impulsionou mudanças de caráter econômico, social e político. Com a urbanização, os laços comunitários tradicionais foram desfeitos. Nesse processo, os problemas relativos a invalidez, morte prematura e velhice se tornaram ainda mais urgentes, pois o fardo tinha de ser suportado por um número menor de familiares. A esse problema se somaram outros, como os acidentes de trabalho e o desemprego, por exemplo. Em suma, a questão social se tornava mais complexa e perturbava a harmonia necessária a um ambiente economicamente próspero e socialmente estável.

No início, a jurisprudência buscou, sobretudo nos casos de acidentes de trabalho, imputar culpa e, partindo do que foi arbitrado na Justiça, sentenciar patrões, empregados ou mesmo o Estado pelo problema ocorrido. Na maioria dos casos, a culpa era atribuída ao trabalhador, o problema acabava recaindo sobre o grupo familiar, e o resultado, na maior parte das vezes, era o empobrecimento, quando não a miséria. Isto criava um ciclo vicioso de pobreza, aumento das desigualdades sociais e instabilidade social.

Essa temática remete aos direitos sociais e como eles evoluíram ao longo do tempo. Segundo um importante jurista francês [Ewald (1986)], a questão social ao longo do século XIX vinha sendo resolvida de forma insatisfatória, pois a atribuição de culpa, muitas vezes de difícil identificação, não eliminava os problemas decorrentes dos riscos de invalidez, morte prematura ou velhice. Apesar das dificuldades de identificação individual de responsabilidade e culpa, o fato é que esses terríveis eventos se repetiam com regularidade estatística, o que permitia que se previsse o volume de incidência e, portanto, os riscos sociais. Ninguém é capaz de saber se será ou não atingido por invalidez ou morte prematura, assim como ninguém é capaz de saber se um particular indivíduo será ou não acometido desse males. Não obstante a ignorância acerca de cada agente individual é possível fazer previsões sobre a ocorrência desses eventos para o conjunto da sociedade, posto que esses fenômenos acontecem com regularidade. Daí decorre que, se o fenômeno é somente previsível no âmbito coletivo, não é cabível tratar a questão sob a ótica da culpa ou responsabilidade individual. Esta é a origem do direito social, tal como modernamente o conhecemos.

Como esses riscos podem ser socialmente mensurados e como a atribuição de responsabilidade individual é difícil e muitas vezes impossível, a opção social foi por mitigar seus efeitos pela via da solidariedade. Vem daí a organização de

um sistema elaborado na técnica dos seguros, baseada em contribuições de todos e cobertura para os segurados – que passam a ser chamados beneficiários caso atingidos pelos riscos de perda de capacidade de trabalho. Esta é a lógica que regeu a consolidação do **seguro social** implementada pelo chanceler Bismarck na Alemanha a partir de 1883.

Com o tempo passou a se impor a idéia de **seguridade social**, segundo a qual a prestação é devida não apenas para quem se inseriu no mercado de trabalho, mas para todos os que não podem ou não conseguem encontrar meios de sustento pelo trabalho. A argumentação foi consolidada por William Beveridge, economista inglês. As novas abordagens foram disseminadas entre os países mais industrializados e alguns poucos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil. Entre nós a incorporação desse ideário se iniciou nos anos 1970 e foi consolidado na Constituição de 1988, com a inclusão da expressão e do conceito seguridade social, em termos jurídicos formais.

Com a abertura e internacionalização das economias, o processo de expansão da proteção social foi refreado. Desde os anos 1980, nas administrações Thatcher, no Reino Unido e Reagan, nos Estados Unidos, foi criada a oportunidade para rever uma legislação que regulava a proteção social que consumia parcelas crescentes da renda nacional, diminuindo a disponibilidade de recursos para investimentos. Esse movimento de revisão foi generalizado e teve profundas conseqüências na América Latina, onde as reformas tenderam a substituir sistemas públicos baseados na solidariedade entre gerações por modelos mais fortemente geridos pelo mercado, ainda que regulados pelo setor público. A lógica das reformas da seguridade social dos anos 1990, conforme demonstrou Pierson (2000), buscou atingir os objetivos de contenção de gastos, de ampliação do papel do mercado na atividade de seguro social, e de reorganização das regras referentes a benefícios – *recalibration*, segundo a sua definição.

Diversos países fizeram reformas em seus sistemas desde então. Estas variaram em estilo, profundidade e abrangência. Algumas ajustaram parâmetros técnicos para obtenção de benefícios, ampliando limites de idades e de tempo de contribuição; outras combinaram ajustamento técnico com abertura de mercado à iniciativa privada, estabelecendo sistemas híbridos; outras ainda, mais radicais, como o Chile em 1981, transferiram o sistema por completo para a iniciativa privada.

Passado o ímpeto reformista e o tempo necessário para avaliação dos resultados, mais recentemente as reformas dos anos 1990 passaram a ser avaliadas e algumas críticas foram estabelecidas por organizações internacionais e multilaterais bastante díspares. Nessa revisão dos processos de reforma a estratégia brasileira foi considerada mais bem-sucedida do que a de países vizinhos. Segundo

Seguro social é a forma de proteção que atribui benefícios para quem contribui e fixa o seu valor de acordo com a contribuição total efetuada. Muitas vezes é confundido como seguridade social, o que é um equívoco, pois aqui, para obtenção do benefício, há o requisito de participação e contribuição. A forma mais comum de inserção no seguro social é por meio da participação no mercado de trabalho.

Seguridade social é a forma de proteção que atribui benefícios para quem pertence a uma comunidade, sem vincular o valor do benefício ao valor da contribuição, exigindo apenas a participação ativa ou potencial ao sistema, algumas vezes segundo alguns critérios de acesso ao benefício. É uma forma de proteção que privilegia a necessidade do cidadão.



apontam estudos técnicos do Banco Mundial e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no caso brasileiro não houve custo de transição entre regimes que afetassem as finanças públicas, e as despesas de gestão foram e continuam sendo menores.

Partindo-se das análises das instituições multilaterais que utilizam a estimativa do Ministério da Previdência Social, o sistema de seguridade brasileiro, ao garantir uma pensão mínima para a quase totalidade da população, tem efeito muito poderoso como redutor de pobreza nas famílias brasileiras: em 2003, seu efeito é reduzir de 46% (sem benefícios) para 34% (com benefícios) o número de famílias pobres. Em síntese, a seguridade social é considerada pela maioria dos analistas como um programa social de transferência de renda que impacta a vida familiar, reduzindo efetivamente o grau de pobreza no país, ainda que o mesmo resultado em termos de pobreza pudesse ser obtido com custos menores, caso houvesse maior flexibilidade na fixação do valor de benefícios e maior rigor na sua concessão.

É inaceitável permitir que alguém possa se aposentar prematuramente ou ser pensionista com idade reduzida. Também parece inconcebível que beneficiários que recebam aposentadoria ou pensão possam acumular esses proventos com os do trabalho, ou que se possa acumular benefícios de aposentadoria e pensão. Sem qualquer redução de cobertura, parece necessário estabelecer limites à concessão de benefícios, sobretudo em um país fortemente marcado por elevado grau de pobreza e desigualdade, assim como também elevados índices de desemprego entre os mais jovens. Afinal, um país que conta com muitos pobres e é marcado pela desigualdade tem que ser seletivo com os recursos destinados às políticas sociais, bem como monitorá-los com cautela, sob pena de reforçar as iniquidades existentes.

Já quanto ao financiamento, a legislação criou múltiplas fontes de recursos para atender à seguridade social, com o conjunto das receitas superando as despesas, embora não ocorra o mesmo quando se avalia a parcela exclusiva de seguro social nos diversos sistemas. Mas tal situação se deve a um arranjo institucional bem peculiar e, segundo muitos analistas, insustentável no longo prazo. Além disso, a mera existência de déficits ou superávits no curto prazo não é um bom indicador para se determinar se políticas voltadas para a redução das desigualdades criam ou não obstáculos para as finanças públicas e para o crescimento sustentável de longo prazo.

Assim, já é possível dar uma resposta ainda que sumária às perguntas iniciais: as transferências da seguridade de fato reduziram as carências sociais de renda num período marcado por um nível de atividade econômica modesta com impactos inequívocos sobre a pobreza, mas o crescimento das despesas, no ritmo que vem

se dando nos últimos anos, passará a comprometer daqui para a frente o equilíbrio estrutural das finanças sem que nenhum ganho adicional em termos de redução da pobreza seja obtido. Por conseguinte, novas reformas serão imprescindíveis e inadiáveis.

Para que o leitor possa apreender melhor essa temática,<sup>1</sup> que está repleta de detalhes técnicos – além de forte dose de emoção – e que tem ocupado o centro dos debates nacionais há bastante tempo, será necessário cumprir quatro etapas que se sucedem e se complementam:

1. Apresentar a *trajetória* com ênfase nas *reformas efetuadas*.
2. Descrever os aspectos básicos do *debate público*.
3. Analisar os problemas e contradições da *legislação da seguridade social*, especialmente aqueles mais diretamente ligados à previdência, enfatizando *suas relações com o mercado de trabalho*.
4. Evocar de que modo *elementos externos à órbita da seguridade* são decisivos para explicar as características iminentes ao Brasil.

Cumprindo esse roteiro, espera-se que ao final do capítulo o leitor tenha uma idéia bastante precisa da questão, de modo a absorver satisfatoriamente a síntese conclusiva apresentada que, longe de ser exaustiva, buscará apenas apontar os principais desafios e alguns possíveis *caminhos*.

### 3. TRAJETÓRIA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL<sup>2</sup>

Não é possível entender a configuração atual da seguridade social no Brasil sem que se conheça a trajetória do sistema, os principais elementos que marcaram sua evolução, as reformas já empreendidas e seus resultados. É o que se verá a seguir.

#### 3.1 Do Seguro à Seguridade Social

A existência de aposentadorias no Brasil é contemporânea da colonização. Registros conhecidos revelam que em 1554 a Santa Casa de Misericórdia de Santos já dispunha de um *montepio*. A instalação da corte portuguesa no Rio de Janeiro também impulsionou a cobertura de alguns segmentos de servidores públicos.

Em 1919 foi instaurada a cobertura para acidentes de trabalho, seguindo uma convenção do recém-criado Bureau Internacional do Trabalho, prevendo a indenização patronal compulsória em situações e para atividades previstas em lei – na maioria urbanas ou que utilizassem maquinaria com base em instrumentos

Montepio é uma instituição criada para dar à família do contribuinte uma determinada pensão mensal em caso de óbito ou invalidez. Os principais montepios criados no Brasil foram constituídos a partir de categorias profissionais.

### Benefícios da Seguridade: Causalidades, Modalidades, Temporalidades e Situação

**Causalidades** - os benefícios no Brasil podem ser:

- previdenciários, como doenças, invalidez, morte prematura, tempo de contribuição ou idade. Os benefícios por seguro-desemprego no Brasil são tratados à parte, mas são considerados previdenciários na maioria dos países (com benefícios proporcionais às contribuições);
- assistenciais, quando concedidos a idosos ou portadores de necessidades especiais com renda familiar inferior a 1/4 do salário mínimo (SM) vigente – sem vínculo com contribuições; ou
- acidentários, quando decorrentes de acidentes de trabalho ou no trajeto para o trabalho, que, em alguns países, não são consideradas de modo separado.

**Modalidades** - os benefícios podem ser:

- previsíveis, se podem ser previstos para um segurado qualquer, como a data em que ele completa o tempo de contribuição ou aquela em que ele atinge uma determinada idade; ou
- de risco ou imprevisíveis quando um segurado individual é vitimado por invalidez temporária ou permanente ou por morte prematura que ele não pôde prever.

**Temporalidade**, ou seja:

- temporários, quando são pagos por um período curto e que será descontinuado após um prazo prefixado (maternidade, reclusão ou encarceramento, filhos menores de idade) ou por perícia, como as doenças em geral; e
- permanentes, quando devem ser pagos até a cessação do benefício em função da morte do segurado ou de seus dependentes (aposentadorias ou pensões por morte).

**Situação** - os benefícios podem ser:

- concedidos, quando o segurado passa a ter direito aos mesmos;
- ativos ou mantidos, quando é considerado o total dos benefícios em termos de quantidade ou dos valores pagos; e
- cessados, quando os benefícios são encerrados por causas devidas a mortalidade, irregularidades ou no final do período previsto.

Aqueles que desejarem analisar a temática com mais profundidade e detalhe devem consultar o *Anuário Estatístico da Previdência Social* (Aeps).

mecânicos. Apesar de seu caráter pontual, foi esta a primeira manifestação de cobertura de riscos tipicamente previdenciária.

A trajetória é longa, mas para situar o tema basta fazer algumas referências fundamentais. Em termos institucionais, duas merecem destaque. As Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) foram criadas a partir de 1923 e hegemônicas até 1933. A partir de então passou a existir um modelo baseado em Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), modelo que se estabeleceu de forma exclusiva a partir de 1953, deixando de existir em 1966. Esses institutos foram finalmente centralizados e unificados no sistema público de previdência social. Os aspectos

fundamentais da estrutura jurídico-institucional de cada modalidade são expostos sumariamente no Quadro 3. A nomenclatura pode ser analisada com base nos Quadros 1 e 2.

A evolução dos principais marcos da legislação descrita no Quadro 4 para o período iniciado em 1919 revela que o foco foi regulamentar nos principais aspectos referentes ao custeio e aos benefícios, com níveis crescentes de detalhamento e de intervencionismo. Algumas características como a centralização e a universalização da cobertura para as categorias com relações de trabalho mais precárias merecem atenção, pois foram previstas já em 1945, influenciadas pelo ideário de Beveridge – nos termos mencionados na Seção 2 –, mas as condições brasileiras somente permitiram a sua efetivação nos anos 1960 e 1970. De início, a regulamentação esteve muito atrelada à legislação trabalhista, mas, com o tempo,

#### QUADRO 2

##### Regimes Financeiros e Planos de Benefícios

##### Regimes Financeiros

O *regime de capitalização* prevê a constituição de um fundo de reservas financeiras que custeará os pagamentos de benefícios. Esse fundo deve ter recursos suficientes para pagar todos os compromissos assumidos junto aos segurados que sejam elegíveis à condição de beneficiários.

O *regime de contas previdenciárias individuais* (CPI) é um regime de capitalização onde os fundos são apropriados nas contas de cada contribuinte e não sob a forma de *um fundo de capitalização coletiva*, como o existente no Brasil entre 1923 e 1966.

O regime de *repartição*, em sua forma mais pura, prevê a transferência de recursos de contribuintes para os beneficiários sem a criação de reservas.

Além dos regimes de repartição e capitalização existe uma grande variedade de outras modalidades com extensa taxonomia, as quais, em geral, se distinguem pela dimensão atribuída ao nível de reservas.

##### Planos de Benefícios

Os *planos de benefícios definidos* estabelecem o valor exato de uma aposentadoria, de acordo, por exemplo, com o valor e o volume de contribuições efetuado.

Os *planos de contribuição definida* são o oposto, pois definem rigorosamente os valores das transferências de recursos ou tributos e é o valor do benefício que representa a incógnita.

Existem ainda *planos de contribuição mista* que prevêem garantias até um determinado patamar e, se o desempenho dos fundos capitalizados superar esse patamar, o valor pode superar o mínimo contratualmente estabelecido.

Recentemente, a literatura vem dando destaque aos *notional defined accounts*, ou contas individuais nocionais (*capitalização escritural*), parecidos com planos de contribuição definida. As contribuições são contabilizadas e corrigidas por índices de preços, salários e/ou desempenho econômico, e é fixado um juro escritural. É o valor do fundo virtual que determinará o valor das prestações em função da expectativa condicional de vida referente à idade de concessão do benefício. O *fator previdenciário* do Brasil se aproxima das *notional defined accounts*.



QUADRO 3

Características Jurídico-Institucionais Fundamentais da Seguridade – 1923-2006

Estrutura	CAP (1923-1931)	IAP (1931-1967)	RGPS desde 1967
Custeio	Capitalização coletiva e benefícios definidos (BD)		Repartição e BD
Benefícios	Uniforme (IVM)	Por categoria nacional	Uniforme
Gestão	Empresas patrocinadoras		Nomeação estatal
Cobertura	Empresas autorizadas por lei	Urbana assalariada (autorizada por lei)	Universal (com domésticos, rurais e autônomos)
Servidores públicos	Por órgão (nem todos)	Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase)	Ipase (1978), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e estatutos
Regulamentação	Coordenação Ministério da Fazenda	Depto. Ministério do Trabalho	Status de ministério

Fonte: Aeaps (2000).

os aspectos mais especificamente previdenciários e típicos do direito social passaram a se revelar hegemônicos e a adquirir identidade jurídica própria.

A universalização da cobertura com uniformidade de tratamento dos trabalhadores somente se consolidou com a Constituição de 1988. Os anseios da redemocratização do Brasil se refletiram no inovador e controverso Capítulo da Ordem Social. Muitos foram os dispositivos considerados onerosos para as finanças públicas, e de eficiência questionável para a promoção de medidas que pudessem garantir a retomada sustentada da atividade econômica, considerando os focos potenciais de viés sobre o mercado de trabalho, conforme já apontado nos Capítulos 4 e 5 deste volume. Entretanto, os que defenderam as medidas consideraram que seu alcance seria efetivo para redistribuir renda e reduzir as desigualdades que sempre marcaram o Brasil. Muitas foram as inovações, mas para entender o debate, cabe destacar que:

O plano de benefícios para todos os trabalhadores foi equiparado, tendo sido fixado o piso em 1 SM – desde 1991.

Os trabalhadores rurais passavam a poder se aposentar com cinco anos a menos de idade que os urbanos – desde 1991.

As mulheres teriam sempre o direito de se aposentar, com cinco anos a menos de serviço (ou contribuição) – desde 1998.

Para conferir credibilidade ao novo sistema de proteção social foi criado o Orçamento da Seguridade Social (OSS). Os recursos do OSS seriam múltiplos e de

QUADRO 4

## Evolução dos Principais Marcos da Legislação de Seguridade entre 1919 e 1988

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1919	Assinatura da Convenção da OIT sobre acidentes de trabalho (seguros contratados)	Vigente
1923	Lei Eloy Chaves, disciplinando regulamentos de aposentadorias e pensões	Ativo até 1966
1931	Criação do Ministério do Trabalho (responsável pela previdência social)	Vigente até 1967
1940	Criado o SM – referência para os pisos previdenciários	Vigente
1943	Consolidação da Leis Trabalhistas (CLT), garantindo direito à previdência	Vigente
1945	Criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB) – unificando e universalizando a previdência	Sem efeito
1947	Proposta de unificação dos IAPs	Sem efeito
1952	1º estatuto consolidado dos servidores públicos, tratando de previdência	Vigente
1953	Extinção das CAPs e sua incorporação aos IAPs	Vigente até 1967
1960	Lei Orgânica da Previdência Social (Lops)	Vigente
1962	Extingue a idade mínima para aposentadorias por tempo de serviço	Vigente
1963	Determina a criação do Prorural, para trabalhadores rurais	Sem efeito
1966	Centralização dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)	Vigente no INSS
1967	Criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MPAS)	Vigente até 1977
1967	Incorpora acidentes de trabalho ao INPS, extinguindo seguros contratados	Vigente
1971	Cria o Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), para atender trabalhadores rurais	Vigente até 1988
1974	Cria o MPAS	Vigente
1977	Legislação dos fundos de pensão fechados (empresas) e abertos (bancos e seguradoras)	Vigente
1978	Extingue o Ipass e discrimina servidores estatutários [Regime Próprio de Previdência (RPP)] e não-estatutários [Regime Geral de Previdência Social (RGPS)]	Vigente até 1988
1982	Cria a contribuição sobre faturamento [atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins)] para financiar ações sociais	Vigente
1988	Constituição equiparando direitos para todos e criando a seguridade social	Vigente em parte

Fonte: Aeps (2002).

destinação exclusiva, contando com a folha salarial, contribuições sociais sobre o faturamento e lucro líquido e, mais tarde, em 1993, com a chamada Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Assim, os problemas sociais e financeiros da saúde, assistência e previdência social, que compõem a seguridade segundo a nova definição legal, seriam, potencialmente, equacionados ao mesmo tempo, criando condições adequadas para uma atuação mais efetiva em relação à questão social. Os efeitos da Constituição de 1988 foram fundamentais para compreender as controvérsias das décadas posteriores.

### 3.2 Aposentadorias no Brasil: um Processo de Reformas Continuadas

A inflexão da trajetória do sistema de previdência do Brasil em relação aos demais países da América Latina se dá nos anos 1990, quando são feitos vários *rounds* de reformas paramétricas no país, enquanto a maioria dos vizinhos opta pela reforma estrutural (Quadro 5).

A Constituição de 1988 deu início a um processo de reformas na legislação que foi importante e bastante intenso. Esse processo ainda não terminou, sendo difícil prever a configuração da seguridade social no horizonte de uma geração. É certo, porém, que a política de combate à desigualdade via sistema de seguridade está com seus dias contados, seja porque sua potência enquanto redutor da desigualdade é muito limitada ou mesmo nula, seja porque, como já cobre praticamente toda a população, qualquer redução adicional de desigualdade somente seria possível com aumentos ainda maiores no valor dos benefícios, o que esbarraria em limites das finanças públicas.

#### QUADRO 5

##### Reformas Estruturais e Reformas Paramétricas

A novidade introduzida pelas reformas efetuadas na América Latina nos anos 1990 – precedidas pela de 1981 no Chile –, segundo os estudos de Mesa-Lago (1994, 1996, 1997 e 2004), é a criação de um novo sistema de Capitalização Plena e Individual (CPI).

Assim, consideram-se *reformas estruturais ou paradigmáticas* as que:

- *revogam o sistema público e o substituem* pela CPI, como no Chile ou México;
- *incorporam um componente de CPI* como parte integrante de um *sistema misto*, que também possui um componente público – reformulado, como o Uruguai ou Argentina –; ou
- *estabelece uma CPI como alternativa ao sistema público* – o qual pode ser reformado ou não – sem extingui-lo, criando dois *sistemas paralelos* – caso do Peru e da Colômbia.

E consideram-se reformas *não estruturais* ou *paramétricas* as que *tentam aperfeiçoar ou melhorar o sistema previdenciário público* (preservando-o), mediante uma série de modificações, tais como tornar mais rigorosas as condições de acesso aos benefícios, aumento das contribuições, redução de custos, aumento da eficiência etc. O sistema público também *pode ser combinado com um programa voluntário de aposentadorias suplementares* – caso brasileiro.

De toda a maneira, a análise da legislação permite observar duas características importantes: *a)* o sistema procurou ampliar os mecanismos de elevação da arrecadação e, com isso, postergou em parte os graves problemas fiscais; e *b)* simultaneamente, nosso sistema estendeu a proteção a praticamente toda a população idosa e a portadores de necessidades especiais que vivam em famílias com renda *per capita* inferior a 25% do SM. O crescimento das fontes de financiamento da seguridade social se deu com recorrentes elevações nas alíquotas e criação de novas contribuições sociais, contrabalançadas apenas pelo Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples), conforme aponta o Quadro 6. A extensão dos benefícios se deu ao longo da década de 1990, em decorrência da regulamentação de artigos constitucionais.

A proteção social, depois de se alargar durante toda a década de 1990, apresentou no mesmo período sinais de esgotamento do ponto de vista fiscal, posto

QUADRO 6

Evolução dos Principais Elementos da Legislação de Seguridade entre 1988 e 2005

Ano	Caracterização sumária da legislação	Status
1989	Cria a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL)	Vigente
1990	Aprova o RPP para todos os servidores (Lei 8.112 para servidores federais)	Vigente
1991	Aprova novas leis de custeio (8.212) e benefícios (8.213)	Vigente em parte
1993	Cessa transferência de recursos sobre folha para a saúde	Vigente
1993	Cria tributação sobre movimentação financeira, para financiar a saúde (atual CPMF)	Vigente
1994	Revisão constitucional autoriza destinar recursos do OSS para outros fins [atual Desvinculação de Receita da União (DRU)]	Vigente até 2007
1995	Consolida a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) para idosos e deficientes	Vigente
1996	Cria o Simples – regime especial de tributação para micro e pequenas empresas	Vigente
1998	Aprovação da Emenda Constitucional (EC) 20	Vigente em parte
1999	Cria a legislação do fator previdenciário ( <i>notional defined accounts</i> )	Vigente
1999	Instaura a contribuição do servidor inativo (sem efeito após julgamento do STF 1999)	Vigente em 2004
2003	Aprovação da EC 41	Vigente em parte
2003	O Estatuto do Idoso reduz de 67 para 65 anos a concessão de benefícios da Loas	Vigente
2005	Transfere a receita previdenciária para a Receita Federal (Ministério da Fazenda)	Em transição

Fonte: Aeps.

que elevou os gastos do INSS de 2,6% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1988 para 7,1% em 2004. O quadro de deterioração se acelera, sobretudo após a estabilização de preços decorrente do Plano Real, que retirou do sistema ganhos financeiros decorrentes da inflação. A partir de 1994 o sistema inverte o *signal*, passando a apresentar déficits cada vez maiores. Isso motivou o governo e parte do público especializado a debater alternativas a esse crescente déficit que se acumulava. As mudanças na legislação ao final da década de 1990 tentaram equacionar esse desequilíbrio, definindo cláusulas mais severas para obtenção de benefícios e eliminação de alguns privilégios inaceitáveis (Quadro 7) – o que, para alguns analistas e críticos das reformas, representou uma *retração da proteção social*.

Em realidade, as reformas não tocavam nos chamados *direitos adquiridos* e propunham ajustes nos critérios de concessão de benefícios. Em síntese, além de fazer ajustes no RGPS e de atacar distorções do regime público e de fundos de pensão patrocinados com recursos públicos, eram também objetivos da reforma a ampliação do papel do mercado, a contenção de custos e a readaptação dos regulamentos às novas realidades (*recalibration*) apontadas por Pierson e Myles (2000).<sup>3</sup> No âmbito do regime público ou de fundos patrocinados pelo poder público, as reformas visavam:

- desvincular os reajustes de aposentadorias e pensões do setor público dos reajustes salariais do pessoal ativo, vinculando os benefícios ao índice de variação de preços;
- limitar o valor dos benefícios concedidos ou a conceder no âmbito do setor público a um valor teto fixado em comum acordo entre os três poderes; e
- ajustar o plano de benefícios dos fundos de pensão patrocinados pelo setor público à disponibilidade patrimonial dos mesmos.

Passados cinco anos desde a Reforma de 1998 e diante dos seus resultados, muitos analistas passaram a entender que seus desdobramentos em termos do regime dos funcionários públicos tinham sido tímidos, impedindo o crescimento dos gastos para custear o plano de benefícios do setor público. O argumento para nova reforma centrou-se no objetivo de reduzir as diferenças entre o valor de aposentadorias de servidores públicos e aquelas recebidas pelos trabalhadores que se aposentam pelo regime do INSS. Para remover parte dessas diferenças a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 40 sugeriu mudanças importantes, que afetaram os RPPs.

As mudanças implementadas pelo atual governo podem ser resumidas no Quadro 8, que facilita a comparação entre as situações existentes até dezembro de 1998, quando o governo anterior aprovou a reforma da previdência, e as



QUADRO 7

**Principais Reformas Constitucionais no Sistema de Seguridade Social na Década de 1990**

Parâmetros das reformas	Situação em 1995	Propostas (PEC 33A)	Aprovado no Congresso Nacional em 1998 (EC 20)
Ordinárias – 35 anos para homens e 30 para mulheres	Tempo de serviço	Tempo de contribuição	Tempo de contribuição
Proporcionais – 30 anos para homens e 25 anos para mulheres	Regulares	Extinguir	Extinta para novos segurados
Especiais por categoria profissional	Regulares (a partir de 15 anos de serviço)	Por insalubridade	Insalubridade e professores de 1º e 2º graus
Idade mínima	Não havia	60 anos para todos	Servidores públicos (60 anos homens e 55 anos mulheres)
Aposentadorias por idade	65 anos homens e 60 anos mulheres	65 anos para todos	65 anos homens e 60 anos mulheres
Aposentadorias por idade rurais	60 anos homens e 55 anos mulheres	65 anos para todos	60 anos homens e 55 anos mulheres
Piso previdenciário	SM	Eliminar da Constituição	SM
Teto previdenciário	10 salários de contribuição	Eliminar da Constituição	10 salários de contribuição
Período para calcular os benefícios	36 últimos meses	Todo o período	Depois de julho de 1994
Fórmula de cálculo	100% das contribuições corrigidas por preços	Tempo de contribuição	Idade e tempo de contribuição (fator previdenciário)
Custeio via folha salarial	Disponível para a seguridade	Não tratou	Vincular ao regime geral
Regimes estatutários – RPP	Último salário	Equiparar ao INSS	Último salário
Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para RPP	Não havia	Criar	Previstos na EC 20
Participação do empregador em empresas estatais	Sem limites	Até 50%	Até 50%
Portabilidade para EFPC	Não havia	Não tratou	Previstos na EC 20
<i>Vesting</i> para EFPC	Não havia	Não tratou	Previstos na EC 20

Fontes: Lei 8.213/91, PEC 33 A e EC 20.

mudanças constitucionais aprovadas no governo atual no final de 2003. Os dados revelam que a mudança mais substantiva foi a possibilidade de se criar fundos de pensão com planos de contribuição definida para os servidores contratados após

**QUADRO 8**

**Tempo de Contribuição e Valor das Aposentadorias de Servidores Públicos Civis com RPP – 1998-2003**

Parâmetros para a idade e o valor dos benefícios	EC 20 (governo anterior)	PEC 40 enviada pelo governo atual	EC 41 aprovada no Congresso Nacional e ratificada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)
Tempo de contribuição no serviço público para aposentadoria integral	10 anos no cargo e 5 na função	35 anos no serviço público, 20 anos na função e 10 anos no cargo	20 anos no serviço público e 10 anos na função. Ter um total de 35 anos de contribuição
Idade mínima para aposentadoria integral	53 anos, antigos servidores, 60 anos para novos concursados	Não modifica	Não modifica, sendo mantida as diferenças para as mulheres com 5 anos a menos de contribuição e idade
Valor das aposentadorias integrais	Último salário (não mudou)	Média de todas as contribuições	Média de todas as contribuições desde julho de 1994 (Plano Real)
Valor das aposentadorias aos 53 anos de idade	Equivalente ao último salário	Redução de 5% ao ano (a.a.)	Redução de 3,5% a.a. e 5% a partir de 2005
Valor das pensões no serviço público	Idêntico ao último salário	Redução de 30% ou mais acima de 6 pisos	70% para valores das aposentadorias ou salários acima do teto do INSS
Contribuição dos inativos	Não existia	11% para todos	11% para valores acima do teto do INSS
Previdência complementar de servidores públicos	Prevista, com aposentadorias integrais	Novos contratos e ganhos acima do teto do INSS	Novos contratos e ganhos acima do teto do INSS. Planos de contribuição definida e gestão pública

Fontes: Lei 8.112/90, EC 20, PEC 40 A e EC 41.

as reformas, introduzindo uma importante modificação em relação ao cenário existente até então. As garantias formais para os servidores públicos contratados após as reformas em 2003 passariam a ser limitadas ao teto de benefícios para o INSS.

As novas regras eliminaram a paridade com os salários dos servidores em atividade para os novos contratados a partir da promulgação das reformas, mantendo-a

para os antigos segurados. Elas forçaram os antigos servidores a permanecer em atividade até os 60 anos de idade para evitar a redução no valor das aposentadorias. É preciso destacar que essas regras não foram aplicadas aos militares e policiais, mas atingem todos os demais. Ao contrário da parte paramétrica da reforma, a parte estrutural baseada na criação de fundos via contas individuais e contribuições definidas ainda não surtiu efeitos, pois os regulamentos da EC 41 não foram colocados em prática.

Apesar de não estar encerrado, já é possível prever muitas dificuldades para seguir com o processo e a expectativa geral de todos os atores envolvidos nessa arena é que a reforma da previdência passe por novos *rounds* nas próximas décadas.

## 4. IDENTIFICANDO AS PRINCIPAIS QUESTÕES DEBATIDAS

Quando o tema é seguridade social, o público recebe informações importantes e muitas vezes contraditórias: de um lado, os que defendem o atual sistema postulam que seus efeitos sociais são importantes e ajudam a reduzir a pobreza; do outro estão aqueles que, embora reconheçam os efeitos positivos ocorridos no combate à pobreza, consideram que esses efeitos hoje são inexistentes e indicam que os custos crescentes e as falhas de focalização das ações governamentais tendem mesmo a comprometer a existência futura do sistema. O dissenso é a marca do debate. Não se trata obviamente de resolver a questão ou eliminar o debate – até porque parte dele decorre de posições político-ideológicas e não de aspectos técnicos ou factuais da questão –, mas é necessário apresentar os principais argumentos e indicadores sociais disponíveis para, posteriormente, detalhar as questões com vista à busca de novos caminhos. É o que será visto na subseção seguinte.

### 4.1 Cobertura de Contribuintes e Beneficiários: a Origem do Desequilíbrio

Se for possível resumir os problemas da seguridade social sob a ótica da técnica do seguro social, a principal razão que está na origem dos desequilíbrios se deve ao fato de a cobertura da população idosa ser quase universal, enquanto a de contribuintes é muito restrita.

A universalização dos direitos não veio acompanhada da busca da integração hegemônica da População em Idade Ativa (PIA)<sup>4</sup> à condição de contribuinte, ao contrário do que aconteceu nos países desenvolvidos da Europa após a Segunda

Guerra, quando os postulados de Beveridge foram a inspiração para a reforma dos sistemas de proteção social com base no foco sobre a cidadania.

O *Boletim de Políticas Sociais* do Ipea vem revelando essa realidade para os últimos anos, com base em dados comparáveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (Pnad/IBGE), para o período posterior a 1992. Os dados relativos a inativos, na condição de aposentados e pensionistas, excluídos, portanto, casos de afastamento temporário como os relativos à maternidade e às doenças, revelam que a cobertura direta é alta e tendeu a se elevar nos últimos anos, sobretudo no caso das mulheres, conforme aponta o Gráfico 1.

Os dados do Gráfico 1 não revelam qual é a cobertura indireta, ou seja, aquela oferecida para quem depende de um segurado, seja ele contribuinte ou beneficiário, para a população com 60 anos de idade ou mais. Na Tabela 1 os dados mostram que no Brasil a cobertura de idosos com 60 anos ou mais é alta e se eleva com a idade, mas não é integral, ao considerar a cobertura direta dos segurados titulares e a indireta composta por seus dependentes – o cônjuge, em geral.

A distinção entre os indicadores da Tabela 1 e do Gráfico 1 é importante porque nem todos os beneficiários podem ser atendidos aos 60 anos. A maioria da população passa a ter acesso a benefícios de aposentadoria previdenciária ou assistencial a partir dos 65 anos. Além disso, nas gerações mais velhas era muito comum a esposa se encarregar dos afazeres domésticos, sendo dependente dos rendimentos do marido ou de algum filho para a sua sobrevivência. Com o aumento da idade, vale registrar, a cobertura se eleva e atinge patamares significativos.

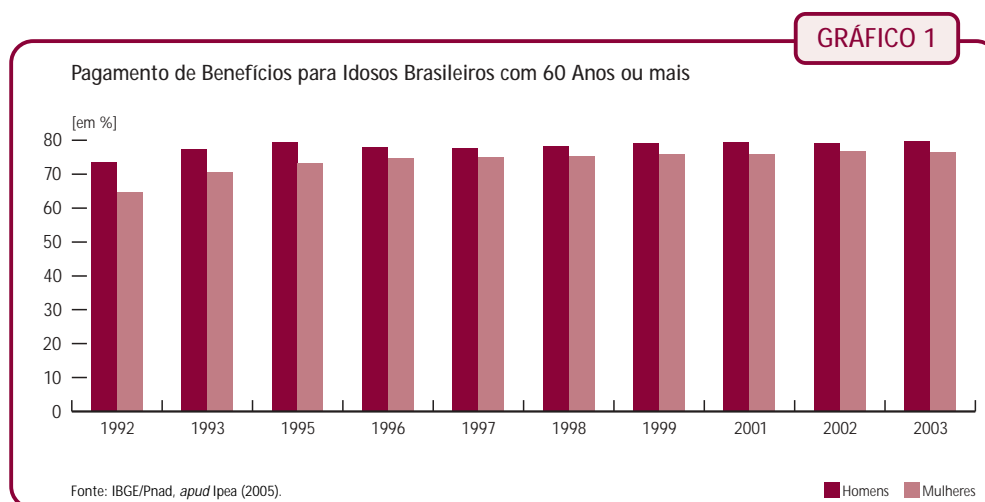


TABELA 1  
Pagamento de Benefícios para Idosos Brasileiros com 60 Anos ou mais – 2001  
[em %]

Faixa etária	60 a 64	65 a 69	70 a 74	75 a 79	80 a 84	85 a 89	90 e +
Segurado titular (a + b + c)	60	70	75,9	76,4	75,4	71,9	78,8
Aposentado (a)	47,8	61,1	67,9	68,5	68,4	66,6	71,7
Aposentado e pensionista (b)	2,9	5,8	7,4	7,5	6,6	5	7,1
Contribuinte (c)	9,3	3,1	0,6	0,4	0,4	0,3	-
Dependente de segurado (d + e + f)	22,6	20,8	20	19,9	21	23,4	16,6
Dependente de aposentado (d)	11,1	9,7	7	5,5	2,6	1,1	-
Dependente de contribuinte (e)	2,4	0,8	0,2	0,2	0,1	-	0,1
Pensionista (f)	9,1	10,3	12,8	14,2	18,3	22,3	16,5
Cobertura (a + b + c + d + e + f)	82,5	90,8	95,9	96,2	96,4	95,2	94,8
Não-cobertura	17,5	9,2	4,1	3,8	3,6	4,8	5,2

Fonte: IBGE/Pnad. Elaboração: Cordero (2005).

Assim, se para esse grupo etário a cobertura não é universal, esse patamar está próximo e representa um feito praticamente sem par no rol dos países em desenvolvimento. Esse resultado estimulou as organizações internacionais, como a OIT e o Banco Mundial, em estudos recentes, a considerarem o caso brasileiro como uma referência em termos de cobertura de idosos [Bertranou, Solorio e Van Ginneken (2002) e Gill *et alii* (2004)].

O mesmo não ocorre com os riscos que podem afetar a PIA (grupo composto por segmentos mais jovens da população), em que os patamares de cobertura, para contribuintes e seus dependentes, sempre foram inferiores a 70% e vêm regredindo velozmente para os homens desde 1992, conforme é possível observar no Gráfico 2. Embora menos intenso, também entre mulheres se verifica a mesma tendência. Contudo, a situação das mulheres ainda é mais frágil, embora a precarização das relações de trabalho que caracterizaram o período – debatidas no Capítulo 5 deste livro – tenham sido mais intensas para os homens.

Os resultados do Gráfico 2 poderão ser melhor compreendidos se analisados em conjunto com o Gráfico 3. Ali é apresentada a probabilidade de acesso da População Economicamente Ativa (PEA) aos benefícios da previdência, acesso esse que depende de contribuição para o sistema por tempo suficiente que dê direito a benefícios por doença, invalidez ou morte prematura (Capítulos 4 e 5 deste volume).



GRÁFICO 2

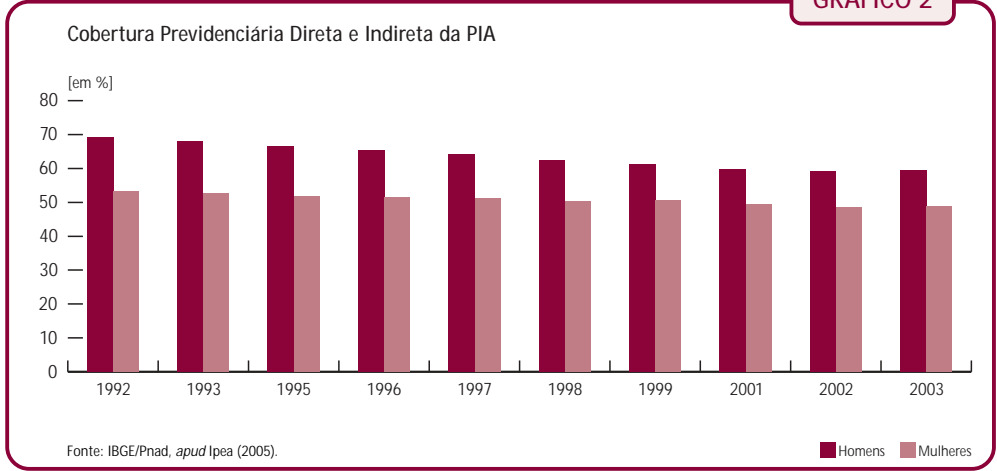
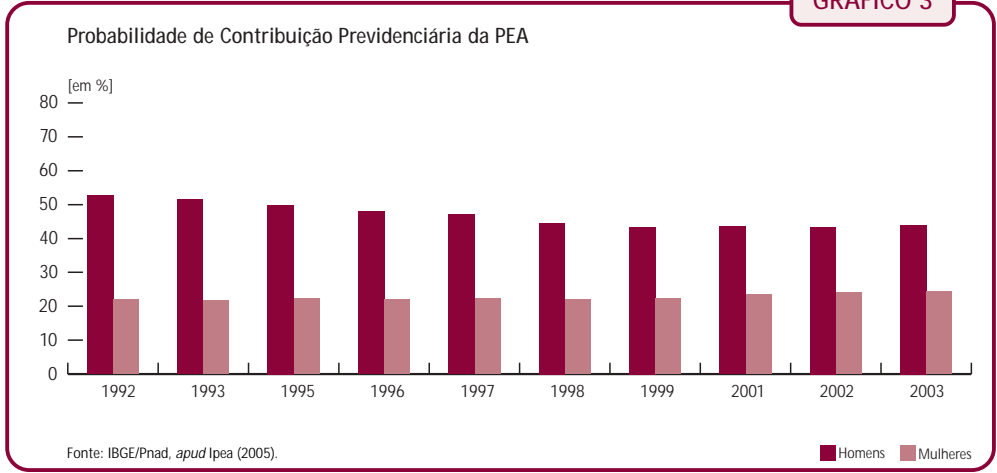
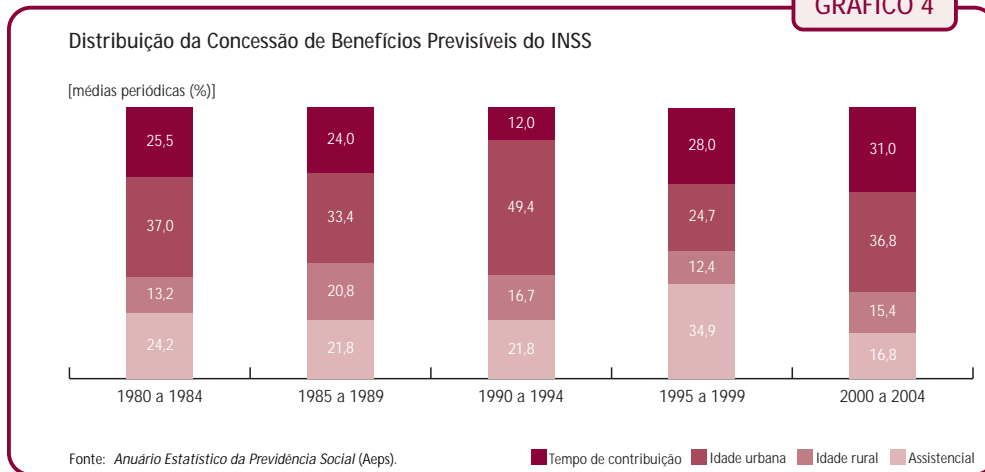


GRÁFICO 3



Os dados de concessão de benefícios do INSS – que congrega todos os trabalhadores da iniciativa privada e de municípios que não contam com regimes previdenciários próprios – são reveladores. Eles evidenciam de modo preciso a intensidade em que se dá a precarização do mercado de trabalho. Isto pode ser captado, ao menos em parte, pelo tipo de concessão de aposentadorias para os segurados. O Gráfico 4 expressa os problemas apontados. A queda da taxa de participação das aposentadorias por tempo de serviço, que deveria ser a regra geral, foi afetada por condições de acesso mais rígidas decorrentes da reforma constitucional de 1998, mas seu patamar já era declinante antes de 1995, quando a reforma foi iniciada. Os benefícios por idade rurais também perderam importância, mas seu montante ainda é alto em relação à população rural. Já os benefícios por

GRÁFICO 4



idade, que exigem menos anos de contribuição, tiveram um acréscimo notável, e o mesmo se aplica aos benefícios assistenciais, que já representam a maior parcela entre os benefícios previsíveis. Assim, quando as regras dizem respeito a benefícios previsíveis e não de risco, é possível observar como as dificuldades econômicas dos anos 1990 se refletiram sobre o mercado de trabalho, e isso pode ser apreendido por intermédio dos dados do INSS.

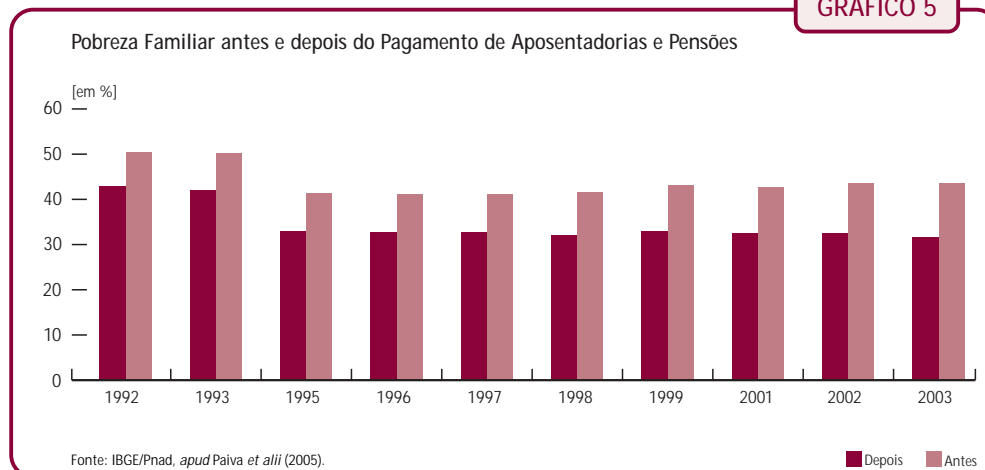
Em suma, a seguridade social protege de modo amplo os idosos, mas apresenta sérias limitações devido ao reduzido e cadente contingente de contribuintes. Esse processo, se não for revertido rapidamente, implicará custos e déficits crescentes, podendo a médio prazo comprometer a solvência do sistema e mesmo os ganhos sociais obtidos no passado.

## 4.2 Seguridade e Situação Social: Opiniões Divergentes

Estudos do governo, do Ipea e de diversos centros de pesquisa vêm apontando como se dá a atuação da seguridade social no Brasil para tratar da temática social. O debate, mesmo quando tem lugar dentro de uma mesma instituição, permite apresentar os diferentes pontos de vista existentes. Partindo desses estudos, parece haver consenso de que, após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, a pobreza – aqui entendida como as famílias com renda inferior a 50% do SM *per capita* – se reduz, conforme aponta o Gráfico 5.

É importante observar dois fenômenos apresentados no gráfico. Em primeiro lugar, a tendência de redução do nível de pobreza no país. Em segundo, que em termos relativos, a importância da seguridade na redução dos níveis de pobreza

GRÁFICO 5



aumentou ao longo dos anos, tendo em vista dois fenômenos simultâneos: de um lado, a *oferta*, ou concessão de benefícios, continuou a crescer em ritmo acelerado, sobretudo aqueles cujo valor é o piso, e de outro, é que o valor real do benefício básico tem crescido a partir da segunda metade da década de 1990.

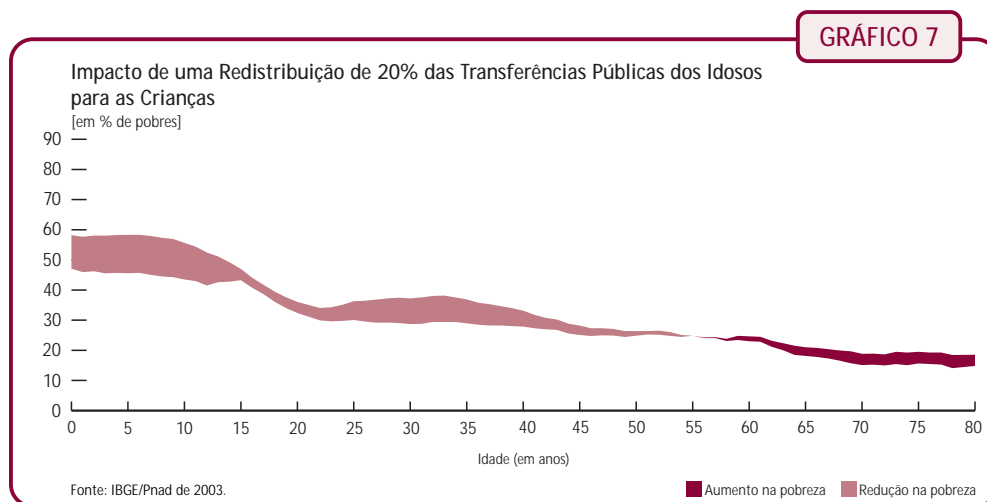
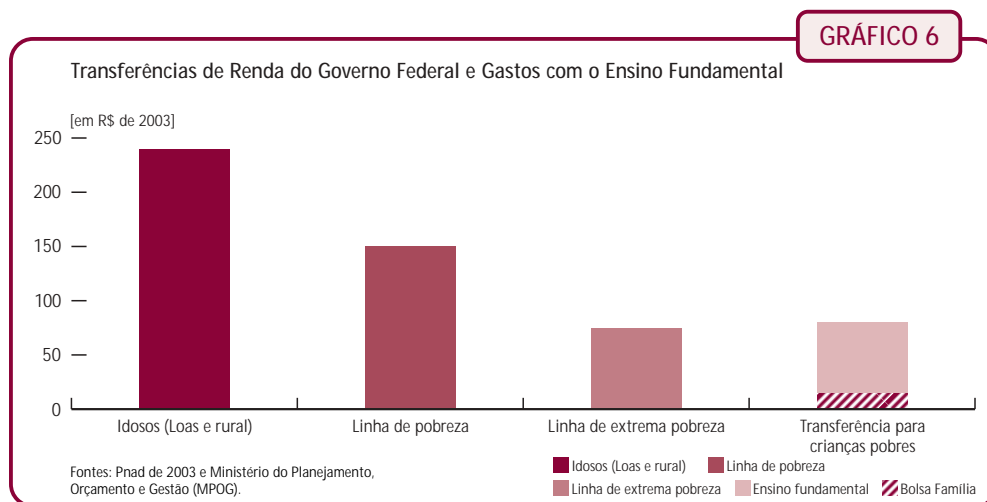
Menor nível de pobreza não significa necessariamente que a ação pública esteja atuando sobre os mais pobres, ou pelo menos que esteja atuando entre os mais pobres. Observe-se que, se houver dois indivíduos pobres, sendo que um deles é muito mais pobre do que o outro, caso uma política pública dedique recursos ao *menos* pobre, certamente diminuirá a pobreza, mas não atingirá o mais pobre deles. Por essa razão reduzir a pobreza não significa necessariamente atender aos *mais* pobres, mas apenas os pobres. Para diversos autores,<sup>5</sup> por exemplo, a política social brasileira tem falhado em atingir os mais pobres. O argumento é que os recursos disponíveis são suficientes para solucionar a pobreza, mas deveriam se concentrar no atendimento prioritário dos mais pobres entre os pobres. Para tanto, a efetividade da política social brasileira para o combate à pobreza necessita de focalização nos mais pobres. No caso da previdência, parte do problema é que a concepção do sistema se concentrou entre os empregados com carteira, deixando à margem trabalhadores que não são formais.

Além disso, a atual política de transferência de renda, ao fixar o valor do benefício do Bolsa Escola em R\$ 15 mensais por criança e o valor do benefício de prestação continuada ou previdência rural em 1 SM por beneficiário, introduz um viés entre gerações na política social brasileira, privilegiando a população idosa em detrimento da população infantil. Nesse sentido, o aumento do SM não é uma política efetiva quando se trata de combater a pobreza, pois os idosos já

recebem um elevado nível de transferências de renda por parte do Estado, transferência esta que supera o volume necessário para o combate à pobreza (Gráfico 6).

Se a meta é combater a pobreza, seria mais adequado, ao se transferir renda para segmentos pobres da população, reduzir o montante transferido para idosos que recebem benefícios equivalentes ao piso, e elevar as transferências via Bolsa Família para famílias que tenham crianças entre 0 e 14 anos de idade. Uma redução de 20% nas transferências para idosos, conforme aponta o Gráfico 7, aumenta o volume de pobres entre os idosos, mas esse aumento é compensado por larga margem pela redução da pobreza nas demais famílias compostas por crianças.

Em síntese, apesar dos efeitos positivos na redução da pobreza, existe a pertinente questão envolvendo a eficácia na utilização dos recursos e a efetividade

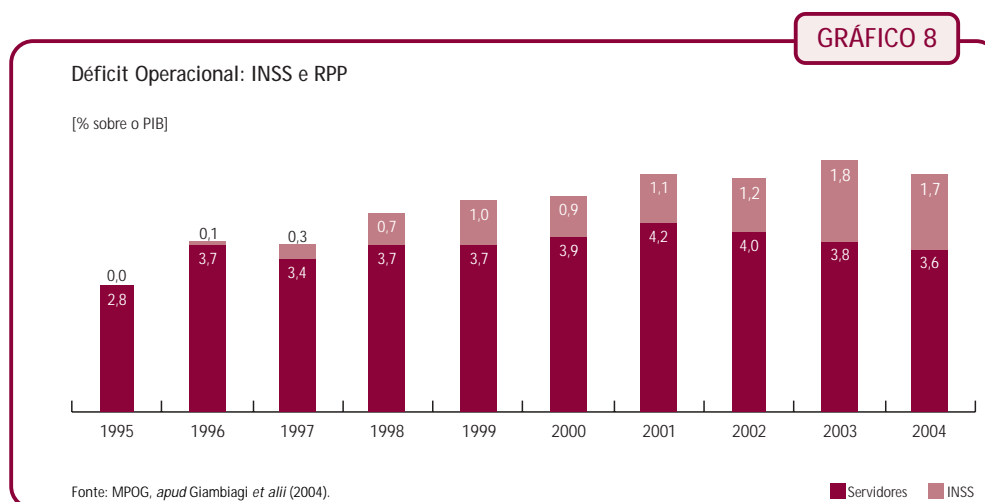


da ação governamental que são polêmicas e, sem dúvida, devem sempre estar em pauta. Se os recursos são esgotáveis, isto significa que a sociedade deve fazer escolhas com as quais, para se obter o ganho pretendido, é necessário abrir mão de algo.

### 4.3 Financiamento, Gasto e Equilíbrio de Longo Prazo

Cabe destacar, de pronto, que sobre a questão de financiamento, de gastos e de equilíbrio fiscal de longo prazo há duas grandes correntes de pensamento no Brasil. Uma delas entende que há problemas graves e estruturais que justificaram a realização de reformas da seguridade social no país e continuam a justificar novas reformas, posto que os fundamentos do desequilíbrio não foram alterados de forma duradoura e sustentável.<sup>6</sup> A outra posição entende que, apesar do crescimento de gastos, estes aumentaram em ritmo inferior ao crescimento do total de receitas do chamado OSS, baseados em contribuições que tiveram excelente desempenho nos últimos anos. É válido que se resuma, na ordem, os principais pontos de cada uma dessas avaliações.

Em 1988, a arrecadação foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão, e ainda financiou o atendimento médico-hospitalar prestado pelo governo federal. Esta folga de recursos foi se exaurindo no tempo e, desde 1995, o crescimento dos gastos com benefícios consumiu toda a arrecadação, e as operações do INSS passaram a ser deficitárias. O déficit entre a arrecadação do INSS e RPP e as despesas com benefícios foi a principal causa da crise financeira do Estado, que ficou, mais e mais, vinculado a compromissos previdenciários, podendo cada vez menos investir. Isso pode ser observado no Gráfico 8. Essa análise do sistema





previdenciário brasileiro, além de disseminada na maioria dos centros de pesquisa econômica do país, é também compartilhada por especialistas, pelos mercados de capitais e pelos organismos financeiros internacionais.

O problema central, segundo essa argumentação, diz respeito à legislação que rege os benefícios. Esses preceitos legais seriam onerosos – considerados os gastos – e regressivos, pois são arrecadados recursos dos indivíduos menos abastados para pagar os inativos que auferem maiores rendimentos. O problema central são as aposentadorias precoces por tempo de contribuição, pois seu valor médio e o seu tempo médio de duração são elevados e aquelas concedidas por idade são também generosas, posto que o limite de idade é baixo. E não só isso: existem benefícios concedidos aos trabalhadores rurais ou idosos e inválidos com reduzida renda familiar que não possuem contrapartidas em termos de contribuição.

Diante disso, a solução seria adotar novas reformas constitucionais e da legislação ordinária, buscando criar mecanismos para que o valor dos benefícios seja proporcional ao de contribuições e que seja postergada a sua concessão, ampliando a idade para sua obtenção e evitando a distribuição irrestrita de benefícios assistenciais que diminuem a propensão para contribuir à previdência e, em última instância, diminuem o esforço de poupança da sociedade.

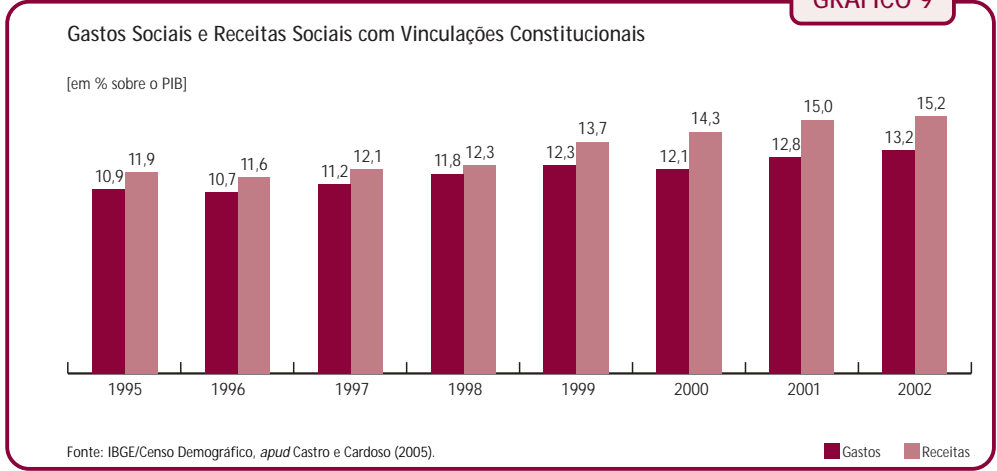
Por fim, de acordo com essa corrente de pensamento, as iniciativas empreendidas desde 1993, aí incluídas as reformas constitucionais de 1998 e 2003, apesar de válidas e meritórias, foram insuficientes para superar os riscos atuariais da seguridade, o que exigiria uma nova rodada de reformas.

A segunda corrente de pensamento advoga que as despesas da seguridade social, especialmente as do sistema previdenciário e assistencial, embora tenham dobrado em termos reais ao longo do período 1995-2004, foram absorvidas no OSS. Isto se deveu à estratégia posta em prática desde 1994, qual seja, a de elevar as fontes de tributação via contribuições sociais. Para o futuro não se pode mais contar com essa opção.<sup>7</sup>

Na verdade, houve um aumento dos gastos sociais totais em relação ao PIB (previdência, RPP, saúde, assistência, educação, habitação, transporte, desemprego, proteção ao trabalhador) entre 1995 e 2002 em ritmo inferior ao crescimento das receitas constitucionalmente vinculadas à área social (Gráfico 9).

Assim, tratando a questão apenas por esse prisma, é possível afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 1990 no Brasil deslocou recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico no período iniciado em 1995. Isto permitiu dar sustentação ao Plano Real, induzindo o governo federal a expandir o peso das contribuições sociais do OSS de acordo com as determinações

GRÁFICO 9



constitucionais [CPMF, Cofins, CSLL, Programa de Integração Social (PIS/Pasep), Contribuição à Previdência Social] na composição total da carga tributária, já que a receita destes tributos não é repassada a estados e municípios.

Dadas as divergências conceituais na abordagem sobre o tema, a análise baseada em indicadores financeiros apresenta dissensos difíceis de contornar, e isso dificulta o encaminhamento dos problemas existentes. Nesse sentido, as questões financeiras e a ação social da seguridade são equiparáveis em matéria de controvérsia. Diante disso, é necessário mudar o foco da análise para apresentar novas perspectivas.

## 5. ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURIDADE BRASILEIRA E COMPETITIVIDADE: ENTRE A MODERNIDADE E A TRADIÇÃO<sup>8</sup>

A competitividade é um fator-chave para uma integração bem-sucedida de um país num contexto de globalização, conforme já apontado especialmente no Capítulo 6 deste volume. Tendo em vista que, isoladamente, as transferências de renda da seguridade representam a mais importante fonte de gastos do orçamento público, é fundamental explicar como o sistema opera numa perspectiva comparativa com sistemas internacionais, para então colocar em evidência os problemas existentes e buscar alternativas que possam tornar mais compatíveis os objetivos de busca da competitividade e de proteção social.<sup>9</sup> Para atender as metas propostas, serão analisados aspectos relativos a benefícios, custeio, gestão e gastos, sempre recorrendo a experiências de outros países.

### As Três Economias Políticas do *Welfare State*

A classificação dos modelos de *welfare state* coube a Esping-Andersen, conforme apontaram Merrien, Parchet e Kernén (2005). Esping-Andersen (1999) busca relacionar uma série de indicadores e de informações sobre a matéria, a saber:

- evolução histórica do sistema;
- relação da proteção com a forma de estruturar o mercado de trabalho;
- grau de abrangência da proteção; e, sobretudo,
- participação do mercado e da iniciativa privada na oferta e promoção de proteção social.

Esping-Andersen classifica três tipos essenciais de *welfare state*:

Liberal - Cobertura residual; a proteção do Estado é efetuada para sanear as lacunas de mercado, e após a sua ação, estimula a promoção mercantil de serviços sociais. Os países que contam com essa modalidade seriam os de origem anglo-saxã. O exemplo mais relevante são os Estados Unidos.

Conservador - Elevada cobertura para a reposição de renda e estabilidade dos trabalhadores incorporados ao mercado de trabalho, e fraca abrangência de serviços sociais, sem estímulos à promoção desses serviços via iniciativa privada. Os países da Europa Ocidental, como a Alemanha, que é o caso típico, e os de origem latina, como Portugal ou Itália, seriam os principais exemplos dessa modalidade.

Social-democrata - Elevada cobertura de reposição de renda e serviços sociais com políticas de ativação do emprego, com ampla promoção pública desses serviços por intermédio do Estado. Os países nórdicos são os maiores representantes da modalidade, com destaque para a Suécia.

O Brasil se aproxima do modelo conservador, no qual se inserem países latinos de influência católica, como a Itália e Portugal. Mas os problemas relativos à cobertura e à precariedade da questão social são elementos que dificultam a caracterização de *welfare state* e inibem a adoção da tipologia apresentada para a América Latina, embora existam estudos de boa qualidade analítica para tratar do tema, como, por exemplo, o de Barrientos (2001).

Os referidos modelos servem de base para a promoção de comparações internacionais entre sistemas de proteção social, quando, ao longo deste capítulo, forem focados países desenvolvidos.

## 5.1 Acesso aos Benefícios da Seguridade: na Contramão da Competitividade

Não é possível entender os problemas que afetam a seguridade social no Brasil sem considerar os problemas relativos ao acesso aos benefícios. Desde logo, as regras tendem a ser, ao menos sob o prisma formal, bastante generosas com relação às normas internacionais, tanto em termos dos valores relativamente à estrutura de remuneração do país, quanto às doutrinas que deram origem à proteção social (Quadro 10).

A previdência responde por benefícios de risco (invalidez, morte prematura), temporários (doença, maternidade, reclusão) e por idade (tempo de serviço/

## Acesso aos Principais Benefícios dos Regimes Geral e Especiais

Acesso ou elegibilidade são as condições requeridas pela seguridade para ter direito a um benefício. Elas podem estar relacionadas a idade, tempo de filiação ou nível de renda.

Taxa de reposição é o valor do benefício comparado ao salário ou à média das remunerações atualizadas por índices de correção ao longo do tempo.

Benefício	Acesso ou elegibilidade	Tempo de contribuição	Taxa de reposição
Aposentadoria por tempo de contribuição integral (ATC)	53 anos de idade para homens e 48 para as mulheres <i>no serviço público e sem limite no regime geral</i>	35 anos para homens e 30 para as mulheres	Média dos 80% dos melhores salários de contribuições (SC) vezes o fator previdenciário. <i>100% da média do salário no serviço público. Contagem se inicia sempre em julho de 1994</i>
Aposentadoria por tempo de contribuição proporcional	53 anos de idade para homens e 48 para as mulheres	30-34 anos para homens e 25-30 para as mulheres	Entre 70% e 94% do total da ATC no INSS e 65% a 93% para servidores com estatutos próprios
Aposentadoria por idade	65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, com redução de 5 anos para segurados rurais	160 meses (não há para segurados rurais)	Idêntica à ATC sem fator previdenciário e um 1 SM para segurados rurais
Aposentadoria por invalidez	Perícia médica	12 meses	Idêntico à aposentadoria por idade sem fator previdenciário e teto do último SC
Pensões por morte	Morte do titular	12 meses	100% da aposentadoria do titular no INSS. Para os servidores públicos civis, somar 59% do valor que exceder o teto do INSS
Auxílio-doença	Perícia médica	12 meses	Idêntico à aposentadoria por invalidez
Salário-maternidade	Nascimento de filho	10 meses	100% do último SC por 120 dias
Assistenciais por idade ou invalidez permanente	Maiores de 65 anos ou invalidez permanente com renda <i>per capita</i> familiar menor que 1/4 do SM vigente	Não há	1 SM para o restante da vida
Benefícios acidentários	Perícia médica	Não há	100% do último salário de contribuição

Fontes: Leis 8.112/90, 8.213/91, 9.876/99, EC 20 e EC 41.

contribuição e idade). Em razão da elevada precariedade do mercado de trabalho brasileiro, precariedade esta expressa pela predominância dos baixos salários e pelo reduzido número de trabalhadores que contribuem para a previdência, as fronteiras entre previdência e assistência social são pouco definidas. Isto acontece

porque o sistema convive com uma parcela dos trabalhadores que contribui sistematicamente – ainda que vez por outra possa haver interrupção, decorrente do desemprego, por exemplo –, outra que o faz de modo esporádico e outra que praticamente está alijada da condição de contribuinte para a previdência.

Segundo alguns, dado esse cenário, não deixa de ser coerente que certas regras de acesso sejam brandas em relação às de outros países. O argumento, no entanto, padece de dois graves erros conceituais: o primeiro é que desconsidera o fato de que, tal como está estruturado, nosso sistema desincentiva a contribuição daqueles que recebem remunerações próximas ao SM (aproximadamente 40% dos trabalhadores), pois não trata diferentemente os que contribuem e os que não contribuem ao longo da vida, e ambos irão receber praticamente a mesma coisa – no mais das vezes, com idades semelhantes; o segundo equívoco é que não considera se as regras como foram definidas atendem às necessidades da seguridade social, ou seja: transferir renda para aqueles que não podem se sustentar com base em sua capacidade para trabalhar.

Entre as imperfeições do sistema, uma das mais propaladas está relacionada à idade em que se dá o acesso à aposentadoria. No Brasil, onde a regra ordinária prevê o acesso por tempo de contribuição que não define uma idade mínima, existem muitas propostas para fixar esse parâmetro, que já é uma realidade para os RPPs. A Tabela 2 apresenta dados que ajudam a entender a dimensão do problema.<sup>10</sup> Deve-se destacar ainda que, num contexto de envelhecimento da população, regras muito generosas exigem maior esforço fiscal para arcar com suas conseqüências.

Os dados da Tabela 2 deixam evidente que, comparando o Brasil a países europeus, existe entre nós, de fato, um acesso prematuro à condição de inativo. Mas, ao considerar esse contingente acrescido dos que se aposentam por idade, sem discriminação por sexo, o Brasil atinge uma posição intermediária em termos de idade de obtenção do benefício.

Se nesse aspecto o resultado parece satisfatório, ele encobre um problema grave. Na verdade, entre desajustes e incentivos errados, o problema maior está nas aposentadorias por idade. E isso por duas razões: *a*) porque exigem apenas 12,5 anos de contribuição em 2006, período particularmente reduzido se comparado ao tempo potencial de duração do benefício (tempo de permanência na condição de aposentado); e *b*) porque a taxa de reposição atinge 83% (em 2006) daquilo que seria pago a alguém que contribuiu por 35 anos e atingiu os 60 anos de idade, segundo as regras do fator previdenciário. Esse patamar é elevado demais em relação ao volume de contribuições, conforme apontou o Banco Mundial (2001), o que aumenta o potencial de desequilíbrio atuarial do sistema no Brasil.

TABELA 2  
Média de Idade, Idade Legal e Taxa de Reposição da Aposentadoria para 2001  
[em anos]

Aposentadorias segundo o país ou a modalidade	Média de idade da aposentadoria (anos)	Idade legal de aposentadoria (anos)		Renda do benefício sobre a renda do trabalho (%)
		Homens	Mulheres	
Brasil (tempo de contribuição) <sup>a</sup>	53,7	65	60	92 (Aeps) - 88 (PME) <sup>a</sup>
Bélgica	58,1	65	62	75
França	58,7	60	60	75
Itália	60,4	65	60	65
Brasil (a + idade urbana)	60,8	65	60	91 (Aeps) - 74 (PME) <sup>b</sup>
Espanha	61,4	65	65	65
Alemanha	61,6	65	65	75
Dinamarca	63,6	65	65	67
Suécia	63,2	65	65	n.d.
Reino Unido	63,2	65	65	48
Portugal	64,5	65	65	54

Fontes: Aeps e IBGE/PME e Eurostat. Dados de 2004 para o Brasil no INSS (excluiu RPP).

<sup>a</sup> Comparado a assalariados contribuintes.

<sup>b</sup> Comparado à população ocupada.

n.d. = não-disponível.

Densidade de contribuições é o número médio de contribuições mensais que cada contribuinte faz ao longo de um ano. Esse número, além de ser parcialmente definido pelas regras que regem a estrutura de contribuições, está também estreitamente ligado às condições do mercado de trabalho. Quanto maior a rotatividade, por exemplo, menor tende a ser a densidade de contribuições, dado que o trabalhador ficará algum tempo desempregado – portanto, sem contribuir para o sistema. De forma semelhante, quanto maior o nível de desemprego, menor tenderá a ser a densidade de contribuições. No Brasil, a densidade média é de 8,4 contribuições por ano, por contribuinte, significando que, em média, cada contribuinte do sistema contribui por pouco mais de oito meses a cada ano.

Ainda com foco na Tabela 2, vê-se que a taxa de reposição se encontra em patamares que podem ser considerados muito altos, sobretudo quando se leva em conta a reduzida densidade de contribuições do Brasil. O valor das aposentadorias por tempo de contribuição atinge um total de 88% do rendimento médio dos assalariados com carteira e de 74% para esse mesmo grupo, somado às aposentadorias por idade urbanas em relação à população ocupada total. Tais valores aumentam para 92% e 91% quando considerado o Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) – via Aeps. Com o CNIS considera-se a média mensal de contribuições para a totalidade dos contribuintes para a previdência do Brasil, e não apenas para as regiões metropolitanas RMs da PME, as quais pagam rendimentos maiores.

Os benefícios da Loas, que passaram a ser pagos em 1996, representaram uma parcela importante das concessões de benefícios e, desde 2003, podem ser concedidos aos idosos de 65 anos com famílias cuja renda *per capita* seja inferior a 1/4 do SM. Como o piso de benefícios e o valor pago aos assistidos pela Loas equivalem a um SM, existe muita polêmica no Brasil sobre a adequação da legislação (Quadro 11).

### Salário Mínimo, Piso Previdenciário e Renda de Cidadania

Os argumentos referentes à equivalência entre o SM, o piso da previdência e o valor do pagamento dos amparos assistenciais da Loas a idosos e portadores de necessidades especiais, ou ainda para trabalhadores rurais que exploram suas atividades em regime de economia familiar, são muito polêmicos no Brasil, e o tema está sempre na agenda de debates.

Os que defendem o piso de 1 SM para todos alegam que existe eficácia nas transferências de renda, pois houve redução da pobreza e estímulos para as economias das regiões menos dinâmicas. Esse grupo de analistas argumenta que a desvinculação do SM do piso de benefícios da seguridade pode deteriorar as condições de vida dos inativos, trazendo de volta o cenário anterior à Constituição de 1988.

Os críticos da vinculação entre o SM e o piso previdenciário alegam que contribuintes e não-contribuintes acabam tendo tratamento equiparado, não incentivando assim o esforço para contribuir e deteriorando as finanças da seguridade social. O resultado dessa deterioração é o comprometimento das finanças públicas e a redução de recursos disponíveis para investimentos. A desvinculação entre o piso previdenciário e o SM representa uma necessidade para esses estudiosos. Com a estabilidade da economia, não existe motivo para repudiar uma legislação que reponha as perdas de poder de compra do piso sem a necessidade de manter a paridade entre esses dois valores.

Barros e Carvalho (2005) aprofundam o debate e argumentam que os empregados com remuneração próxima ao mínimo não estão concentrados nas famílias pobres porque mais de 30% dos trabalhadores brasileiros recebem remunerações abaixo do SM. Além disso, quase 60% dos empregados com remuneração próxima ao SM não são chefes das famílias, e quase 80% deles não são chefes de família pobre. Apenas 15% desses idosos vivem em famílias pobres, sendo que menos de 1/4 dos ganhos gerados por um aumento de 10% no piso previdenciário beneficia esse tipo de família. Assim, uma elevação do SM é um instrumento pouco efetivo no combate à desigualdade.

O estabelecimento de linhas que definam de forma clara e consensual o que é pobreza ou o mínimo vital para garantir condições de vida apropriadas ao cidadão é que está de fato na raiz do debate. Sob um prisma exclusivamente conceitual, o SM é devido a trabalhadores que estão em atividade e possuem obrigações familiares em relação ao sustento dos dependentes. Para os aposentados, a renda deveria ser individual, pois não existem mais filhos, e as mulheres, cada vez mais, ocupam posições no mercado de trabalho. O piso deve considerar as condições de vida específicas de um inativo e as necessidades financeiras para ter acesso a condições dignas.

Também não existe consenso sobre o importante debate em torno da redução de valores de alíquotas ou dos salários de contribuição como forma de evitar a arrecadação e coibir comportamentos oportunistas de quem possa querer se beneficiar sem contribuir (*free riding*).

As aposentadorias rurais (regime de economia familiar) ainda representam cerca de 1/3 das concessões de benefícios previsíveis e precisam ser analisadas à luz de dados específicos para esse universo. Até o momento não houve esforço oficial para tratar da questão sob a ótica atuarial, e os dados existentes não permitem a elaboração de políticas públicas coerentes.



Outro aspecto importante a ser considerado diz respeito à antecipação da idade de aposentadoria da mulher. Nas condições brasileiras, ela se dá para as aposentadorias por idade e tempo de contribuição e atinge as áreas urbana e rural. Os dados apresentados até aqui mostram que essas diferenças de idade foram removidas na maioria das sociedades mais avançadas. A diferença é defendida com base no argumento de que a mulher tem dupla jornada de trabalho: na ocupação e no lar. A opção por antecipar a aposentadoria das mulheres não parece ser efetiva, pois ela se dá apenas na terceira idade. Além do mais, as mulheres vivem mais do que os homens, o que desqualifica o argumento sobre um potencial desgaste devido à dupla jornada. Os direitos sociais, para atenderem a problemas existentes, devem focalizar a maternidade e a criação dos filhos, quando as circunstâncias demandam, criando condições mais adequadas para a mulher.

Os benefícios de risco, como os relativos à morte prematura do segurado, invalidez total ou parcial e doenças vêm sendo negligenciados no Brasil, embora isso afete a competitividade. O problema mais sério diz respeito a indicadores de referência (*benchmarks*). Ao contrário de outras áreas envolvidas na temática social, como saúde e educação, a produção de dados quantitativos e qualitativos é precária no contexto das organizações internacionais, quando não inexistente. Assim, é difícil encontrar indícios se um país concede benefícios de risco demais e, dessa maneira, buscar as origens do problema.

Sob o prisma da técnica dos seguros sociais, conforme apontaram Gillion *et alii* (2000), é preciso lembrar que todas as sociedades possuem singularidades culturais, não sendo adequado impor padrões pré-concebidos em matéria de direitos sociais e da família. Nesse sentido, os autores apontam que a adoção de regras severas demais para o acesso a aposentadorias pode ter por contrapartida uma redução na concessão de benefícios previsíveis em detrimento aos de risco.

Mas existem problemas também em relação aos regulamentos vigentes. No caso das pensões por morte, as prestações são concedidas ao cônjuge brasileiro sem considerar sua idade, a necessidade da família e os demais rendimentos. Mesmo em sociedades que ainda pautam a sua legislação pelo modelo *male breadwinner*, o benefício é concedido somente se comprovada a dependência econômica, a necessidade familiar e a incapacidade parcial ou total do beneficiário em potencial para auferir rendimentos que tenham por origem o seu próprio esforço de trabalho (Quadro 12).

No Brasil, as justificativas adotadas a esse respeito falam que a pensão por morte deve ser paga por ter havido contribuição. A lei é lacônica sobre o assunto,

*Male breadwinner* é a expressão anglo-saxã para caracterizar uma família onde o marido tem a responsabilidade de trabalhar para sustentar a esposa, filhos ou outros dependentes que não participam do sustento do lar, sobretudo no caso da mãe.

## Carências, Taxa de Reposição e Cessação de Pensões por Morte em Países Selecionados

Países	Carências	Taxa de reposição	Cessação
Suécia	3 anos de residência	55% da aposentadoria do titular (até 100% com filhos)	10 meses ou maioridade dos filhos
Itália	5 anos (3 anos antes da morte) ou 15 anos a qualquer tempo	60% para viúvo de mais de 65 anos e sem aposentadoria e 20% para órfãos	Novo casamento ou maioridade
Portugal	3 anos de contribuição	60% para viúvo mínimo de 1 ano de casamento ou 2 anos de união consentida	Novo casamento ou maioridade e em 5 anos para viúvo até 35 anos de idade
Estados Unidos	6 trimestres nos 13 anos que precederam a morte	60% para viúvo com mínimo de 10 anos de casamento e 20% até 2 órfãos	Novo casamento ou maioridade
Uruguai	Não dispõe	70% no pilar 1 e proporcional à anuidade no pilar 2	Morte do cônjuge ou maioridade dos filhos
Colômbia	50 semanas nos últimos 3 anos e 20% do tempo decorrido desde os 20 anos de idade	Entre 45% e 75% para o viúvo e 20% a 30% para órfãos	Morte do viúvo ou maioridade dos filhos
México	150 semanas de contribuição	90% do benefício e até 30% disso para os órfãos	Morte do viúvo, novo casamento ou maioridade dos filhos
Chile	Não dispõe	Depende das contribuições e pode ser rateado entre 50% para o viúvo e 50% para os órfãos	Morte do viúvo ou maioridade dos filhos

Fonte: ISSA–SSW Databases (2005), *apud* Coutinho e Ribeiro (2006).

pois a doutrina jurídica e a técnica do seguro social não apontam para essa direção. A pensão por morte é tratada mundialmente com base na necessidade familiar.

A morte prematura do cônjuge é um benefício de risco, conforme apontam as reformas estruturais na América Latina. Em todos os países, o risco é coberto por seguradoras contratadas por administradoras de fundos de pensão.<sup>11</sup>

A problemática não passa despercebida, embora o debate não tenha alcançado o público e o Congresso Nacional brasileiros. A Tabela 3 revela que as Entidades Fechadas de Previdência Complementar (EFPCs) substituem as pensões por morte por outros tipos de benefícios que não coloquem em risco a estabilidade dos planos.

TABELA 3  
Principais Benefícios das EFPCs do Brasil com Renda Predeterminada – 2004  
[em %]

Formas de pagamento	Estatual	Privada nacional	Privada estrangeira
Renda vitalícia com continuação para o cônjuge	86	66	66
Renda vitalícia sem continuação para o cônjuge	29	27	26
Renda por um período prefixado de anos e correção pela rentabilidade	29	39	36
Renda por um período prefixado de anos e correção pela inflação	-	9	9
Renda vitalícia com período mínimo garantido	-	20	24
Possibilidade de transferir, na data da aposentadoria, o saldo para uma EAPC	-	20	27

Fonte: Towers & Perrin Consultores.

O novo padrão etário já vem sendo considerado nas EFPCs e deverá ser objeto de reflexão para o sistema público. Não se justifica legar pensões por morte para todos os cônjuges sem exceção. A proteção deve considerar que a transferência envolve todos os serviços sociais, e não enfatizar unicamente a transferência direta de renda.

Em relação à concessão de pensão por morte, o direito da família brasileiro deverá se pronunciar e ser readaptado para definir claramente as regras de dependência econômica dos cônjuges e filhos e os patamares de renda familiar socialmente aceitáveis para conceder esse benefício.

Para as aposentadorias por invalidez as legislações são igualmente discrepantes em relação às que existem no plano internacional. Na verdade, no sistema previdenciário brasileiro as carências são baixas, sendo incompatíveis também com as demais existentes na América Latina. As carências e as regras de acesso criam barreiras para evitar comportamentos oportunistas, os quais buscam aproveitá-las em benefício próprio, passando a contribuir por pouco tempo para, a seguir, ter acesso a aposentadorias, contornando as dificuldades inerentes a uma perícia médica (Quadro 13).

Ao se comparar a situação do quadro legal brasileiro com o existente na experiência internacional, detectam-se discrepâncias na legislação para benefícios relativos à idade e de concessão de pensões por morte – um tema negligenciado, mas com grandes impactos sobre o gasto. Os demais benefícios de risco não parecem ter problemas sérios relacionados com a legislação, a qual pode ser alterada de forma mais pontual, mas que merece atenção por parte da gestão via monitoramento das ações e condições de vida dos inativos.

Carência é o período que um segurado deve aguardar para ter direito a um benefício. Para cada benefício é definida uma carência específica (ver Quadro 13).

QUADRO 13

Carências, Taxa de Reposição e Cessação de Aposentadoria por Invalidez em Países Selecionados		
Países	Carências e perdas da capacidade laboral	Taxa de reposição
Suécia	Somente perícia médica com perdas acima de 25%	Até 1.756 euros mensais
Itália	5 anos de contribuição (nada para acidentárias) com perdas acima de 33%	Piso de 393 euros e adicional por tempo de contribuição
Portugal	5 anos de contribuição com perdas acima de 66%	Depende da contribuição e recebe até 9 anos se for por invalidez não-acidentária
Estados Unidos	4 anos de contribuição com perdas aferidas por perícia	Valor entre US\$ 552 e US\$ 1.952
Uruguai	Mínimo de 2 anos e 6 meses anteriores à concessão para perdas aferidas por perícia	Pilar 1: 65% da média de renda dos últimos 10 anos e pilar 2 com 45%
Colômbia	50 semanas em 3 anos e perdas acima de 50%	Entre 60% e 80% de quem cumpriu as carências
México	150 semanas com perdas acima de 50% e 75% no setor privado	Entre 60% e 80% de quem cumpriu as carências
Chile	50 semanas de contribuição (40% nos últimos 5 anos) com perdas de 66%	Entre 50% e 70% de quem cumpriu as carências

Fonte: AISS-SSW Databases (2005), *apud* Coutinho e Ribeiro (2006).

## 5.2 Financiamento e Competitividade: um Tema Polêmico e Mal Resolvido

Para melhor lidar com a situação de heterogeneidade da condição de contribuinte para a previdência foi criado o OSS (Quadro 14). Os recursos do OSS seriam múltiplos e de destinação exclusiva, não contando apenas com a arrecadação sobre a folha salarial, mas sendo complementados por contribuições sociais sobre o faturamento e lucro líquido. A inclusão de toda a população nos direitos de cidadania requeria uma decisão de foro legal para beneficiar as gerações que, embora não houvessem participado do custeio da seguridade, ajudaram com seu trabalho a desenvolver o país. Os países da OCDE dotados de sistemas avançados de proteção social, aliás, não haviam agido de forma diferente.

O financiamento da seguridade por fontes não incidentes sobre a folha salarial é comum na experiência internacional. As ações sociais mesclam operações típicas de um seguro social, no qual a contribuição deve ter como contrapartida um benefício cujo valor guarde proporcionalidade com a contribuição, com outras para a redistribuição de recursos na forma de transferência direta de renda para pessoas, ou com a promoção de serviços sociais e equipamentos públicos.

QUADRO 14

## Fontes de Financiamento da Seguridade Social

Contribuição	Base de incidência	Alíquota
Contribuições dos empregados	Salário bruto até o teto de cerca de 10 SCs	7,65% até 3 SCs
		8,65% de 3 SCs a 3 SCs
		9% de 3 SCs a 5 SCs
		11% de 5 SCs a 10 SCs
Contribuições dos empregadores	Folha salarial	20% sobre o total (incluindo autônomos)
		1% a 3% para acidentes de trabalho
		15% ao contratar autônomo
Contribuições de autônomos (contribuintes individuais)	Classes de rendimentos até o teto de 10 SCs	20% sobre a classe de rendimentos subdividida em múltiplos do SC
Contribuições de segurados especiais rurais, pesca e mineração (economia familiar)	Resultado da comercialização da produção	2% com mais 0,1% a título de acidentes de trabalho
Cofins	Valor adicionado, faturamento; isenção para instituições financeiras	Valor adicionado de 7,6% ou via lucro presumido; 3% do faturamento
CSLL	Lucro líquido das empresas. Lucro presumido de 32% (com IR)	8% para as empresas em geral e 18% para instituições financeiras
Repasse da União (Tesouro Nacional)	Orçamento fiscal, excluindo o que existe para o OSS	Depende das necessidades de financiamento
Receitas de concursos de prognósticos	Receita líquida	Deduzidos os valores de prêmios, impostos, administração e crédito educativo
CPMF	Movimentações bancárias	0,38% sobre cada transação, exceto entre contas de um mesmo titular
Simplex <sup>a</sup>	Faturamento de microempresas (a partir de 5%) e das empresas de pequeno porte (até 10%)	2% a 2,7% (conforme o faturamento) a título de contribuição de empregadores sobre a folha, 2% a título de Cofins e 1% a título de CSLL
Outras receitas	Receitas com títulos e valores mobiliários ou imobiliários	Depende da remuneração de cada título, do aluguel ou da venda de imóveis

Fontes: Lei 8.212/91, atualizada pela EC 20/98, e Lei 9.876/99.

<sup>a</sup> O Simplex substitui a Cofins, a CSLL e as contribuições dos empregadores sobre a folha.

Não existe, portanto, anomalia em utilizar impostos para financiar a seguridade, conforme aponta a experiência da União Européia (UE) para 2000. Esta, aliás, é a via mais correta para distribuir recursos entre os diversos estratos da sociedade (Tabela 4). Mas, é fundamental assinalar, os tributos sobre o

TABELA 4  
 União Européia: Financiamento das Transferências de Renda da Seguridade – 2000

Países	Composição das despesas (%)				Em % do PIB
	Empregadores	Empregados	Impostos	Outras	
Alemanha	36,9	28,2	32,5	2,4	29,5
Áustria	37,1	26,8	35,3	0,8	28,7
Bélgica	49,5	22,8	25,3	2,4	26,7
Dinamarca	9,1	20,3	63,9	6,7	28,8
Espanha	52,7	16,4	26,9	4	20,1
Finlândia	37,7	12,1	43,1	7,1	25,2
França	45,9	20,6	30,6	2,9	29,7
Grécia	38,2	22,6	29,1	10,1	26,4
Irlanda	25	15,1	58,3	1,6	14,1
Itália	43,2	14,9	39,8	2,1	25,2
Luxemburgo	24,6	23,8	47,1	4,5	21
Países Baixos	29,1	38,8	14,2	17,9	27,4
Portugal	35,9	17,6	38,7	7,8	22,7
Reino Unido	30,2	21,4	47,1	1,3	26,8
Suécia	39,7	9,4	46,7	4,2	32,3
Europa dos 15	38,3	22,4	35,8	3,5	27,3

Fonte: Eurostat, *apud* Dain e Ribeiro (2006).

faturamento (Cofins), lucro líquido (CSLL) e a CPMF são, na verdade, impostos, pois uma contribuição *stricto sensu* deve ter por contrapartida um benefício de valor proporcional ao esforço contributivo. A denominação de contribuição foi adotada no Brasil como um artifício jurídico para separar as atribuições dos orçamentos fiscais e da seguridade.

Para promover comparações entre países, dado que os recursos sobre a folha salarial no Brasil são utilizados para pagamento de benefícios da previdência, é possível montar um indicador comparável ao da UE. Os resultados da Tabela 5 revelam que os valores não são discrepantes em relação àqueles da UE. A parcela do empregado brasileiro é um pouco menor, enquanto a do empregador e a de outros tributos, incluindo outras fontes do OSS, é maior, se for levado em conta o resultado da média da UE. Contudo, em vários casos, o peso dos impostos e da parcela dos empregadores é superior à do Brasil.

TABELA 5  
 Brasil: Financiamento das Despesas de Aposentadorias, Pensões e Loas  
 [em %<sup>a</sup>]

Custeio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Empregados	18	19,2	18,6	18,1	17,6	17,7	17,3	17,2	16,4	16,9
Empregadores	45	48,1	46,6	45,4	44,1	44,4	43,4	43,1	41,1	42,3
Outros tributos	38,3	34	36,1	37,7	39,5	39,1	40,4	40,9	43,6	42

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

<sup>a</sup> O rateio considera um total de 29,1% para empregados e de 70,9% de empregadores (média de contribuição de 9% para empregados e 22% para empregadores). O INSS e o Siafi não discriminam a parcela dos empregados e de empregadores na arrecadação incidente sobre a folha salarial em seus demonstrativos financeiros.

Mas, mesmo mantendo intacta a sistemática de financiamento da seguridade prevista em 1988, é essencial aumentar o número de contribuintes de modo a conservar pelo menos constante a relação beneficiário/contribuinte. É sempre oportuno lembrar que mesmo o Plano Beveridge, que sustentava a necessidade de adoção do conceito de seguridade social, portanto mais à semelhança do modelo brasileiro, exigia, para que o sistema fosse viável, crescente número de segurados da previdência (contribuintes) e decrescente número daqueles que dependiam da transferência de recursos via assistência (beneficiários assistenciais).

Em termos da composição do financiamento da seguridade não existe, conforme apontou Euzéby (2000), uma regra ideal. Em países com salários mais baixos, é provável que as parcelas do empregador ou do Estado sejam elevadas para compensar a baixa capacidade contributiva do empregado. Se a previdência social for responsável por uma parcela preponderante da cobertura, porque os rendimentos médios do país se encontram próximos ao nível de subsistência, é provável que as alíquotas sejam elevadas, tendo em vista que o valor dos benefícios deve se aproximar daqueles dos salários. Quando existe uma previdência complementar e a parcela da previdência pública é menor na composição da renda dos idosos, as alíquotas podem ser mais reduzidas. Contudo, a participação do custeio sobre a folha é importante em sociedades desenvolvidas, conforme evidenciam os dados da Tabela 6.<sup>12</sup>

A experiência de países europeus revela que a contribuição sobre a folha corresponde a algo como 60% do financiamento da proteção social. Seguindo a análise de Esping-Andersen (2003), nos casos em que essa participação é menor, segundo dados da Tabela 6, é maior o viés redistributivo, como em países escandinavos – modelo de proteção social-democrático –, ou então os valores de benefícios são menores, como no Reino Unido e na Irlanda – modelo liberal. Em todos os lugares onde existe muita preocupação com a reposição e o nível de renda, a parcela incidente sobre a folha salarial tende a ser mais elevada. Essa é



TABELA 6  
Fontes de Custeio e Características da Previdência para Idosos – 2004

Países	Fontes de financiamento (%)		US\$ de janeiro de 2004	
	Empregado	Empregador	Piso de benefícios	Teto de contribuições
Argentina	7/nov.	17-21	70	1.568
Brasil	7,65-11	20	82	820
Chile	10	Não	105	1.411
Colômbia	3,5-4,6	11,25	49	Não há
Costa Rica	2,5-3,5	4,5-7,75	91	Não há
México	1,125	1,6	139	Não há
Portugal	11	23,75	202	4.287
Espanha	4,7	23,6	402	2.884
Itália	8,9	23,8	740	7.135
Alemanha	9,55	9,55	390	5.040
Estados Unidos	6,2	6,2	Não	7.250
Suécia	7	10,21	3.630	27.227

Fonte: Social Security Programs Through the World, *apud* Dain e Ribeiro (2006).

a essência do modelo (conservador) vigente no continente europeu, que serve de inspiração para o Brasil.

Aqui, a precariedade ocupacional, da intervenção estatal e, sobretudo, do arcabouço jurídico e institucional resulta em perdas de arrecadação, porque os segurados devem aceitar ocupações em que os direitos sociais são desrespeitados. Este cenário eleva a sonegação, a inadimplência e a renúncia fiscal, e também reduz a disponibilidade de recursos para a promoção de investimentos produtivos (Tabela 7).

Considerando os dados da Tabela 7, é possível observar que as perdas são grandes de acordo com os indicadores do governo federal. Parte dessas perdas se deve a renúncias fiscais para entidades filantrópicas ou exportadores e possui caráter legal, embora esse tipo de procedimento seja controverso, pois uma contribuição não deve ter viés distributivo e não é adequada para dar incentivos tributários. As perdas por inadimplência também são de difícil recuperação.

É preciso assinalar que as perdas de arrecadação possuem um papel decisivo. Além disso, algumas proposições foram controversas, como a desoneração parcial ou mesmo a substituição da base de incidência do custeio da previdência sobre fontes alternativas em relação à folha salarial (Quadro 15).

TABELA 7  
Arrecadação Aferida do INSS e Perdas Estimadas  
[em R\$ bilhões correntes]

Categoria	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sonegação (subdeclaração) (a)	17,2	18,9	20	21,9	27,3	31
Renúncia fiscal (b)	7,2	6,9	8,9	9,1	9,3	10,6
Inadimplência de contribuintes (c)	2,1	2,8	2,5	2,2	5,3	4,2
Arrecadação aferida (d)	44,2	46,5	49,1	55,7	62,5	71
Arrecadação potencial (e = a + b + c + d)	70,7	75,1	80,5	88,9	104,4	116,8
Perdas totais estimadas (f = e - d)	26,5	28,6	31,4	33,2	41,9	45,8

Fonte: INSS/Divisão de Arrecadação.

QUADRO 15

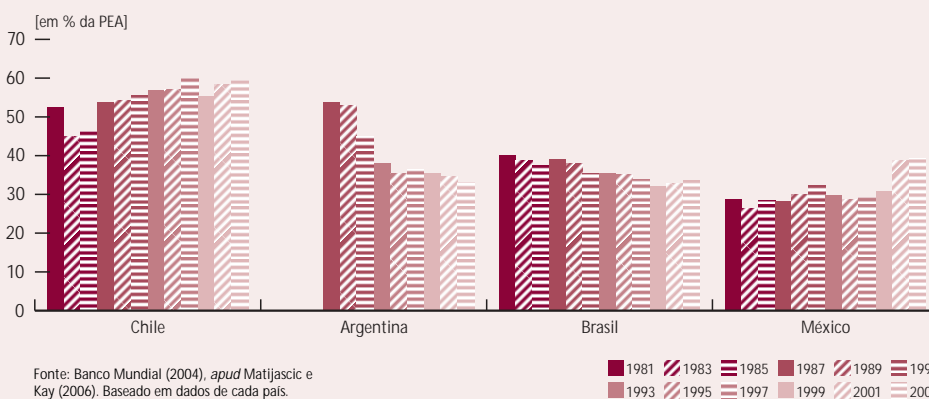
Desoneração da Folha Salarial e Reforma da Previdência na América Latina

A redução de alíquotas de contribuições incidentes sobre o salário, com vista a elevar o número de contribuintes, não foi bem-sucedida na América Latina. O Gráfico 10, partindo de dados coletados por Gill *et alii* (2004), revela que os patamares de contribuição à previdência em relação à PEA são estáveis. Eles não alteraram o que existia em 1980, quando todos os regimes eram de repartição, apesar da redução das alíquotas incidentes sobre a folha salarial ou mesmo com a eliminação da parcela do empregador. Na verdade, o tipo de reforma e a redução de alíquotas sobre a folha salarial não reverte uma tendência histórica e mantém os baixos patamares de contribuição à previdência preexistentes.

O resultado para o Brasil, que não alterou os encargos, ou para o México, que elevou as alíquotas, ou ainda para o Chile, cuja opção foi a de reduzi-las, foi muito similar à tendência histórica, ao contrário do que pressupunham os defensores de reformas paradigmáticas, segundo apontou o Banco Mundial (2004), *apud* Matijascic e Kay (2006).

GRÁFICO 10

Contribuições para a Previdência entre 1981 e 2003 (Anos Ímpares)



continua

continuação

O exemplo argentino merece destaque. Os índices de evasão e de trabalhadores não contribuintes cresceram de forma permanente entre 1990 e 2002. Essa tendência não se alterou com a diminuição, em 1994, das contribuições patronais sobre a folha de salários de 36% para 24%. Inexiste consenso na literatura e na execução de políticas de países da América Latina de que a redução dos encargos sobre a folha de salários possa implicar, necessariamente, a geração de empregos e o aumento da contribuição para a previdência em qualquer país [Matijascic e Kay (2006)].

Em síntese, considerando as dificuldades do mercado de trabalho, associadas ao baixo valor das remunerações pagas decorrentes do perfil salarial e da informalidade prevalente, foi criado um sistema de financiamento múltiplo, dotado de orçamento próprio para lidar com as características peculiares do Brasil. O sistema permite acomodar as tensões por gastos com a precariedade da base de arrecadação. Contudo, ainda que seja relativamente bem-sucedido em termos de organização financeira e não seja incompatível com a experiência de outros países, isso não elimina a necessidade de cuidadoso monitoramento dos gastos.

### 5.3 Indicadores de Gestão e Avaliação da Ação Estatal

A eficiência operacional de um sistema previdenciário pode ser medida, em parte, pelos custos operacionais e despesas com pessoal. A trajetória desses gastos no INSS apresentou resultados positivos, a julgar pela sua *performance*, segundo a Tabela 8.

Os custos brasileiros de 4,3%, no entanto, ainda são mais elevados do que os de outros países, como os Estados Unidos, cujos gastos administrativos e com pessoal do sistema público representam 0,7%, conforme apontou o Banco Mundial

TABELA 8  
Gastos com Pessoal e Operacionais do INSS em Relação ao Total de Benefícios Pagos  
[em %]

Gastos/ano	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal/benefícios (a)	9,2	6,4	5,1	6,3	7,5	5	4,2	3,9	3,7
Custo operac./benefícios (b)	5,5	3,7	3,5	3,3	3,3	3,4	3,3	2,7	2,6
Custo administr. total c = (a + b)	14,8	10,1	8,5	9,6	10,8	8,4	7,5	6,6	6,2
Serv. ativos do INSS/pessoal (d)	58,9	79,1	59,4	44,2	58,2	50,3	45,4	42,3	n.d.
Inativos do INSS/pessoal (e)	41,1	20,9	40,6	55,8	41,8	49,7	54,6	57,7	n.d.
Custo administr. efetivo (c-b x e)	11	8,8	6,4	6,1	7,7	5,9	5,2	4,3	n.d.

Fonte: Fluxos de Caixa do INSS/Aeps.  
n.d. = não-disponível.

(1994, p. 312), ou ainda 0,8% para a Suíça, 0,3% para o Japão, ou 3,4% para a Itália, em 1992. Vale lembrar que o Brasil deveria obter ganhos por trabalhar em grande escala. De fato, conforme apontaram Matijascic e Kay (2006), apesar de tudo, a situação brasileira era melhor do que em outros países da América Latina em 2004, nos quais os custos eram de 16% para a Argentina, 10,4% para o Chile, 24,9% para o México e 13,9% para o Uruguai.

Recentemente passou a ser possível dar entrada e até mesmo fazer pedidos para alguns benefícios pela internet ou por telefones que não cobram tarifas, sem deixar de mencionar o crédito consignado, que permitiu o acesso a empréstimos de instituições financeiras com valores mais reduzidos e desconto direto sobre o pagamento mensal.

Já no que diz respeito aos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, não existe nenhum tipo de indicador divulgado que permita a realização de uma análise assemelhada, pois o pagamento de benefícios é gerenciado em conjunto com o pagamento dos servidores em atividade, não sendo aferido o seu custo.<sup>13</sup>

Para as EFPCs, não são divulgados, regularmente, indicadores oficiais sobre o desempenho administrativo. No entanto, o levantamento realizado pela empresa de consultoria Towers e Perrin (*apud* Banco Mundial, 1995) permite observar o desempenho das EFPCs com base em uma sondagem. Não foi possível encontrar nenhum indicador dessa natureza para as EAPCs. A Tabela 9 apresenta os resultados da Towers e Perrin para as EFPCs brasileiras que destacam indicadores heterogêneos em termos de custo, ao considerar os fundos patrocinados por empresas privadas nacionais, estrangeiras ou estatais.

Quando se trata de aferir a qualidade da gestão, e não somente os custos, a avaliação tende a ser mais subjetiva. No entanto, qualquer brasileiro apontaria casos de irregularidades e fraudes com aposentadorias. Esse cenário estimula o oportunismo e a contravenção. Os sucessivos governos vêm prometendo resolver o problema desde meados dos anos 1960.<sup>14</sup>

TABELA 9  
Custos Administrativos das EFPCs – 1994  
[em %]

Custo administrativo	Privadas nacionais	Privadas estrangeiras	Estatais e economia mista
Até 6	59	69	26
6,1 a 12	23	27	35
Mais de 12	18	4	39

Fonte: Towers e Perrin, *apud* Banco Mundial (1995).

No período recente o tema voltou a ter destaque. Apesar da oportuna consolidação do CNIS em 1999, o quadro de precariedade se manteve inalterado, considerando a atuação governamental para desbaratar quadrilhas que fraudam as atividades do INSS. Ainda que os dados estatísticos não sejam totalmente confiáveis em termos de seguridade e previdência, existe um novo consenso que se forma sobre a urgência que a questão merece. Dada a dimensão do sistema de seguridade em termos de números de contribuintes e beneficiários e do volume de recursos envolvido, a previdência social é uma área prioritária de *choque de gestão*. Afinal, ela consome 31% das verbas federais e, segundo o próprio INSS, cerca de 20% das aposentadorias e pensões são pagas indevidamente. O *choque de gestão* deveria unificar os dados do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e do INSS e atingir todos os procedimentos gerenciais e o atendimento ao público.

O diagnóstico está em pauta e seu principal desdobramento é o censo previdenciário, no momento em execução. O problema, no entanto, é saber se a iniciativa será efetiva. Vale lembrar que, em 1993, o então ministro Antonio Britto promoveu um recadastramento dos benefícios, com repercussões positivas, mas os problemas voltaram a ocorrer.

Diante da importância de se adotarem estratégias que tornem o Estado brasileiro mais ágil, moderno e empenhado na criação de condições favoráveis para o desenvolvimento econômico e social, a edição de 2007 desta série *Brasil: o estado de uma nação* tratará da eficiência do Estado, inclusive no âmbito da seguridade social.

## 5.4 Gastos com Seguridade Social e Competitividade

Como a questão referente à existência ou não de déficits para o INSS, ou ainda a existência de superávits para o orçamento social conduziu ao impasse, o foco das críticas está mudando, acertadamente, para a dimensão dos gastos com benefícios.

Gastos reduzidos agravam a desigualdade gerada pela ação do mercado. Entretanto, um gasto excessivo transfere recursos que podem ser utilizados de forma mais eficaz em investimentos e outras atividades capazes de elevar a riqueza ou estimular o emprego via intercâmbio comercial entre os países.

Ainda merece atenção uma regra: países com crescimento lento e com aumento da precariedade das relações de trabalho tendem a apresentar um gasto social maior sobre o PIB do que ocorreria em circunstâncias opostas. A questão é simples, pois todos os que perdem renda buscam compensar as perdas, e o fato de um programa de reposição de renda ser público ou mercantil não modifica o quadro.

Embora o Brasil tenha uma população com mais de 60 anos de idade pouco elevada em relação à de países mais desenvolvidos, o envelhecimento se processa de modo bem mais veloz, exigindo cautela, conforme disposto no Capítulo 2 deste volume. Ademais, o baixo nível de dinamismo econômico dos anos recentes reduziu o crescimento do PIB e pressionou os gastos sociais para compensar a queda da atividade econômica.

Os gastos brasileiros ainda são inferiores aos de países desenvolvidos e nada comprova que estejam em patamares diferenciados em relação a países vizinhos. Os valores para o Brasil superam apenas os do México. No caso dos Estados Unidos, o problema é diferente porque o país possui um sistema de proteção social menos abrangente devido à elevada cobertura oferecida pelo mercado via fundos de pensão, substituindo uma parcela relevante do gasto público. Não existem dados comparáveis para outros países que não compõem a OCDE.

Qualquer tipo de análise sobre o gasto social precisa considerar o total, que inclui o setor privado e a filantropia. Esse gasto precisa ser ponderado pelo perfil etário da população, para que se possa aferir se ele é grande ou não em relação à população coberta. Em outras palavras, o gasto público pode ser menor se for compensado por outras formas de proteção mercantis ou por vínculos familiares sólidos. Mas, ainda que o gasto público seja menor, se for grande a dotação para manter os que não podem trabalhar ou atender às necessidades sociais mais diversas, existe uma redução dos recursos para usos alternativos, com destaque para os investimentos.

Conceitualmente, se um país com baixa cobertura apresenta resultados em termos de gastos sobre o PIB similares aos de um país com elevado número de contribuintes, por exemplo, o problema requer atenção. Ainda não existem estudos com esse grau de precisão para fornecer indicadores de referência (*benchmarks*), mas dados divulgados na Tabela 10 permitem fazer indicações importantes.

Os gastos com benefícios destinados a pessoas de idade, incluindo as aposentadorias por tempo de contribuição, para o Brasil, são ainda inferiores à média de países desenvolvidos, o que é normal, uma vez que o país ainda conta com uma parcela substantiva da população ainda jovem.<sup>15</sup>

O problema referente a idosos é em parte compensado para os gastos com as transferências para famílias com menores rendimentos. Nesse caso, o Brasil está aumentando. A primazia da Suécia é típica de um modelo que privilegia a conjugação das transferências de renda com a oferta de serviços sociais focalizados em segmentos mais frágeis. No caso brasileiro, as políticas como o salário-família ou a Loas – precedidos pela renda mensal vitalícia nos anos 1970 – estão consolidadas, mas os programas de renda mínima familiar ainda representam uma novidade, o que contempla um amplo horizonte para o aumento do gasto.

TABELA 10  
Despesas Sociais com Transferência de Renda  
[em % do PIB<sup>a</sup>]

Benefício	Alemanha		Itália		México		Polônia		Portugal		Suécia		Estados Unidos		Brasil <sup>a</sup>		
	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	1995	2001	2004
Idade	11,1	11,7	10,7	11,3	3,3	7,4	8	8,5	6,4	7,9	9,9	9,2	5,4	5,3	4,6	5,5	5,3
Pensões	0,5	0,4	2,6	2,6	0,2	0,2	2	2,1	1,3	1,5	0,7	0,6	1	0,8	2,2	2,8	2,6
Invalidez	2,2	2,3	2,4	2,1	0,1	0,2	6	5,5	2,5	2,5	5,1	5,2	1,2	1,1	1,1	1,3	1,6
Famílias	2	1,9	0,8	1	0,3	0,3	1,1	0,9	1	1,2	3,7	2,9	0,6	0,4	0,6	0,5	1,1
Desemprego	1,5	1,2	1	0,6			1,7	1	0,4	0,5	2,1	1	0,3	0,3	0,5	0,4	0,4
Habitação	0,2	0,2	0	0	0,6	0,8	0,1	0,2	0	0	1,1	0,6			0	0	0,1
Total	15,8	16,3	16,5	17	3,9	8,1	17,1	17	11,2	13,1	19,4	17,9	8,2	7,6	8,4	10	10,5

Fontes: OCDE, MPS e MPOG.

<sup>a</sup> Para o Brasil estão incluídos gastos com servidores e aposentadorias por tempo de contribuição. A rubrica invalidez inclui doenças e para os RPPs foram estimados em 17,8% do total de benefícios pagos, levando em conta a concessão de benefícios desde 1998. Os gastos com habitação aqui expressos são somente os federais.

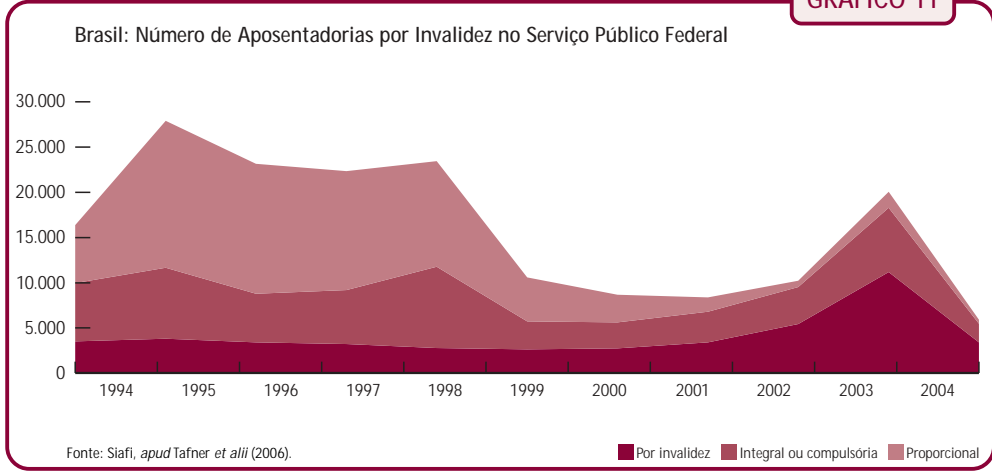
O gasto brasileiro com pensões por morte chama a atenção pela sua dimensão, que é superior à dos demais países, deixando entrever que a legislação é benevolente, tendo pouca ou nenhuma relação com a perda de capacidade de trabalho.

Os gastos com invalidez permanente e doenças não devem ser elevados quando existe uma população reduzida de contribuintes. A cobertura legal no Brasil foi de 34% para 2003, considerando a legislação e os períodos de carência necessários para se ter acesso aos benefícios num momento determinado. Assim, os gastos com invalidez brasileiros em proporção ao PIB não são baixos, comparados com países de extensa cobertura de contribuição para a previdência. Em países da UE, a cobertura em relação à população trabalhadora para as aposentadorias era de 5,8% em 1910, 67% em 1950, e 96% em 1990, segundo Tomka (2003).

Tafner *et alii* (2006) apontaram de modo nunca antes mensurado e analisado que, desde 1999, a iminência de reformas constitucionais para o setor público federal elevou o número de aposentados por invalidez para patamares superiores a 25% do total de concessões, tendo atingido 54,9% do total de concessões em 2003, quando foi encaminhada a reforma constitucional. Os dados apresentados fogem a qualquer padrão de risco atuarial, denotando problemas de gestão da maior relevância. No mais, é possível observar, ainda, os efeitos das reformas nos anos 1990 sobre a concessão de benefícios, sobretudo a forte redução dos proporcionais em virtude das regras da reforma apontadas anteriormente (Gráfico 11).

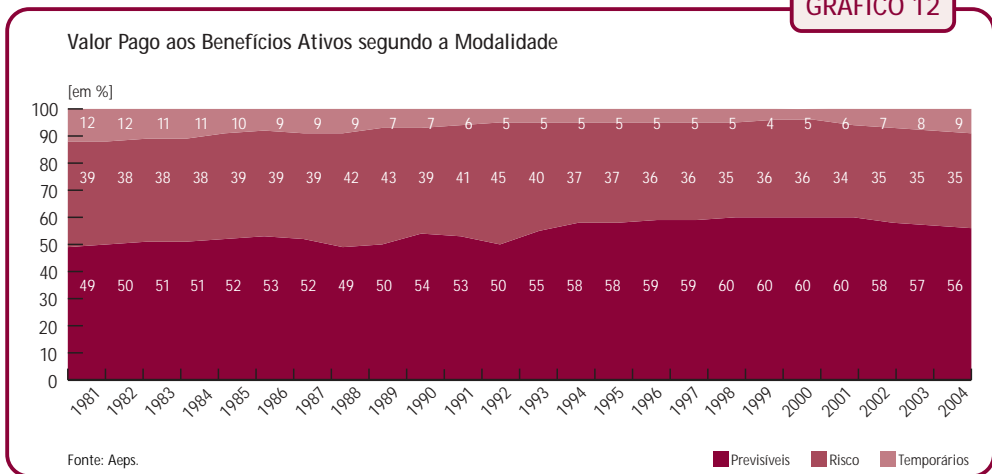


GRÁFICO 11



Isso resulta, possivelmente, em desperdício de recursos e na redução da competitividade externa do Brasil. Esse alerta sugere que ou os gastos apresentam problemas referentes à qualidade sanitária e às condições de trabalho da população, ou ainda que existe um problema de fraude, pois a incidência de invalidez obedece a leis probabilísticas e os desvios em relação à média precisam ser monitorados, sinalizando a presença ou não de possíveis desvios.<sup>16</sup> Na verdade, é provável que a situação represente um misto das duas possibilidades. Aliás, a constância dos gastos com invalidez num contexto em que as regras de acesso às aposentadorias por tempo de contribuição ou idade foram liberais e o envelhecimento foi perceptível representa, por si só, um sintoma de que a concessão de benefícios apresenta problemas (Gráfico 12).

GRÁFICO 12



Sob o prisma das finanças públicas, este é o aspecto a ser considerado, pois é o que onera o contribuinte, de forma provavelmente indevida. Se o problema não existisse, ou tivesse uma dimensão menor, haveria mais recursos disponíveis para outras atividades, o que poderia diminuir o sofrimento dos portadores de necessidades especiais decorrentes de doenças ou de acidentes de trabalho, ou permitiria punir os que fraudam a boa fé dos brasileiros.

Dois outros aspectos pouco presentes no debate sobre previdência são a legislação que permite aos inativos trabalhar, excetuados os casos de invalidez e a possibilidade de acúmulo de dois benefícios diferentes – como o caso de uma viúva aposentada que acumula pensão do ex-marido. Ambos os casos não têm similar na experiência internacional. No primeiro caso, como permitir a concessão de aposentadorias por tempo de contribuição para pessoas que tenham plena capacidade de trabalho? No segundo, o que justificaria a generosa concessão de pensões por morte para aqueles que já recebem outro benefício? É preciso destacar que a seguridade tem por meta transferir renda da sociedade para quem não pode se sustentar com base na própria capacidade de trabalho. Postulados divergentes, como os da legislação de Bismarck e os baseados nos princípios de Beveridge até convergem sobre essa questão básica. Num país que não é afluente, como o Brasil, é preciso ponderar se esse tipo de transferência de renda é regressivo, pois privilegia os que possuem melhores condições de trabalho.<sup>17</sup>

A Tabela 11 apresenta resultados que tornam a argumentação precisa. Quando se considera a população com 65 anos de idade ou mais, os números revelam que 64% dos gastos e 54% dos benefícios são pagos àqueles que possuem uma idade inferior a 65 anos. Assim, é procedente dizer que a maioria das aposentadorias não se concentra entre os idosos e que esse perfil onera demais o erário público.

A manutenção de um contrato de trabalho concomitante com o *status* de aposentado ou pensionista é defendida por considerar que o valor da aposentadoria é reduzido, e não resta outra opção ao cidadão senão retornar ao mercado de trabalho. Mas os resultados da Tabela 12 apontam o contrário. Quando consultados os dados da Pnad, o resultado não confirma o pressuposto, segundo mostra a Tabela 11, pelos seguintes motivos:

- os inativos com prestações menores são justamente aqueles que não possuem nenhuma ocupação;
- os aposentados ocupados que não contribuem para a previdência possuem rendimentos superiores aos que não possuem nenhuma ocupação; e
- aqueles que possuem aposentadorias com valores maiores são também os que contribuem para a previdência ao retornar ao mercado de trabalho.

TABELA 11  
Contingente e Gastos com Aposentados e Pensionistas por Faixa Etária  
[em %]

Freqüência	Até 20	20-25	25-30	30-35	35-40	40-45	45-50	50-55	55-60	60-65	65-70	70-75	75-80	80 e +
Valores	0,5	0,4	0,6	1	1,9	4	8,9	15,2	15,4	16,3	13,7	10,4	6,4	5,3
Beneficiários	1,2	0,6	0,9	1,3	2,1	3,5	6,4	9,6	12,3	16,2	16,2	13,2	8,4	8

Fonte: IBGE/Pnad de 2001.

TABELA 12  
Rendimentos dos Inativos segundo o Perfil de Ocupação e Sexo – 2001

Perfil de ocupação	Condição	Sexo	Rendimento (R\$)		Total
			Trabalho	Benefício	
Somente inativos	Aposentados	Homens	0	599	599
		Mulheres	0	359	359
	Pensionistas	Homens	0	333	333
		Mulheres	0	414	414
Trabalha sem contribuir	Aposentados	Homens	421	843	1.264
		Mulheres	129	416	545
	Pensionistas	Homens	269	541	810
		Mulheres	183	462	645
Trabalha e contribui	Aposentados	Homens	1.485	2.360	3.845
		Mulheres	1.129	1.932	3.062
	Pensionistas	Homens	1.004	1.416	2.420
		Mulheres	602	951	1.552

Fonte: IBGE/Pnad de 2001.

Não são, portanto, os mais pobres os que se beneficiam da acumulação de benefícios e rendimentos do trabalho.

A não observância de critérios legais adotados universalmente para benefícios de risco, muitos dos quais previstos no Brasil mas cuja eficácia está comprometida pelo débil monitoramento gerencial – ou ainda pela liberalidade na manutenção de benefícios para quem trabalha – requer mais atenção por parte das autoridades. Se isso não ocorrer, as finanças públicas se deterioram e é colocada em xeque a noção de direito social ao se estimular a adoção de comportamentos oportunistas.

## 6. ASPECTOS EXTERNOS QUE INFLUENCIAM A SEGURIDADE SOCIAL

Ainda que a estrutura institucional de um sistema de seguridade social seja exemplar e aceita pelos valores culturais de uma determinada sociedade, elementos externos à sua órbita podem afetar o sistema e impedir que uma tal estrutura seja viável no longo prazo [Tafner (2005)]. Os elementos externos podem ser múltiplos, quando o foco é a transferência de renda entre pessoas e gerações, mas são três os que merecem destaque: condições etária e sanitária da população, atividade econômica e a distribuição de renda, e o perfil de ocupação de uma determinada sociedade. Essas questões foram tratadas de forma detalhada nos Capítulos 1, 2, 4 e 5 da presente publicação. Os argumentos aqui apresentados apenas aprimoram o conteúdo deste capítulo.

### 6.1 Perfil Demográfico e Condições de Saúde

Um dos principais problemas apontados para mostrar o potencial de crise financeira da seguridade social no Brasil é o envelhecimento acelerado da população brasileira. Como o regime financeiro é de repartição no segmento público, ou seja, as contribuições arrecadadas são repassadas para os inativos sem a constituição de reservas, o crescente número de idosos reduz a população contribuinte e, ao mesmo tempo, eleva o de beneficiários. Diante dessas circunstâncias, os trabalhadores em atividade deverão contribuir com quantias cada vez maiores para sustentar os inativos, sem que isso lhes dê direito a um benefício maior.

A situação do Brasil é a melhor entre os países desenvolvidos ou do Cone Sul. O momento atual representa a melhor fase populacional, pois o contingente de população em idade de trabalhar supera o da população dependente e, mesmo em 2050, essa relação deverá ser favorável.

Mas o processo exige a adoção de medidas preventivas, considerando que o número de pessoas em idade ativa em relação ao daquelas com 60 anos ou mais cai pela metade, sendo mais veloz do que o observado na OCDE (ver Capítulo 2).

O envelhecimento é uma questão desafiadora, pois a estrutura etária madura requer a reorganização dos serviços sociais para atender os idosos, que possuem necessidades diferenciadas em termos de saúde e previdência em relação à população não idosa.

E não se pode deixar de levar em conta que o Brasil é um país em que o índice de mortalidade é alto e as condições sanitárias ainda são precárias, considerando

a sua renda *per capita*. Essa mortalidade é devida a um sistema de saúde igualmente precário. Isso se traduz em menor esperança de vida saudável, o que acelera as mortes, que vêm seguidas de doenças, tratamentos onerosos, perda da capacidade de trabalho, e dispêndios elevados e prolongados para os sistemas previdenciários. A alarmante situação da saúde, ocasionada por problemas de atendimento, epidemiológicas e também por doenças e acidentes de trabalho, é um problema que se configura sério, conforme sugere a Tabela 13, baseada em dados da Organização Mundial de Saúde (OMS).

Para a previdência e a assistência social as informações contidas na Tabela 13 representam um problema, devido ao potencial de gastos com benefícios por invalidez ou acidentários. Os dados permitem fazer inferências sobre a situação sanitária e das condições de trabalho. Assim, a concessão de benefícios por invalidez, doença e pensões por morte cresce e infla em demasia o contingente de inativos. Isto demonstra que a previdência e a assistência dependem de um conjunto de políticas coesas para controlar os gastos e evitar a vulnerabilidade macroeconômica.

Além disso, o Brasil é um país em que é maior a probabilidade de morte antes dos 65 anos de idade do que a de países mais desenvolvidos ou de países vizinhos. Os problemas de saúde e os decorrentes de acidentes de trabalho estimulam a concessão de benefícios por morte prematura.

Os problemas demográficos e as condições de saúde e mortalidade do Brasil demonstram que a seguridade social, as demais políticas sociais e as políticas

TABELA 13  
Esperança de Vida e Mortalidade em Países Selecionados para 2002

Países	Perdas de esperança de vida saudável		Mortalidade até os 65 anos	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Argentina	14	16	28	15
Brasil	20	15	41	24
Colômbia	17	17	29	20
México	9	11	29	18
Portugal	12	13	23	11
Itália	9	11	18	10
Estados Unidos	11	13	22	14
Suécia	9	11	14	9

Fonte: OMS.

públicas como um todo requerem uma ação integrada. Somente assim será possível diminuir a transferência de renda para as famílias e reduzir o sofrimento humano, que, além de desnecessário, onera em demasia as finanças públicas e reduz a população que poderia estar produzindo riqueza.

## 6.2 Atividade Econômica, Distribuição de Renda e Seguridade Social

Qualquer tipo de sistema previdenciário ou de transferência de renda tende a possuir melhores condições num período de crescimento econômico e vice-versa, independentemente do tipo de regime financeiro ou do plano de benefícios. Isto se dá porque, quando ocorre o crescimento, a arrecadação de contribuições sociais tende a subir, enquanto a demanda por benefícios fica estável ou até um pouco menor, uma vez que as condições favoráveis da economia podem estimular a permanência no mercado de trabalho dos que podem se aposentar.

No Brasil, o problema se deve, segundo o Gráfico 13, ao fato de o PIB ter apresentado um crescimento menor no período, que ainda coincide com a elevação média anual acentuada da PEA, dificultando a criação de empregos e outras condições mais favoráveis para efetuar uma distribuição mais equitativa da renda.

A Tabela 14 apresenta dados referentes às contas nacionais do IBGE e aponta reflexos da perda de dinamismo sobre a distribuição da renda: a parcela dos salários e da remuneração dos autônomos se reduziu em detrimento à maior participação dos impostos – após as transferências para pessoas – e ao excedente econômico.

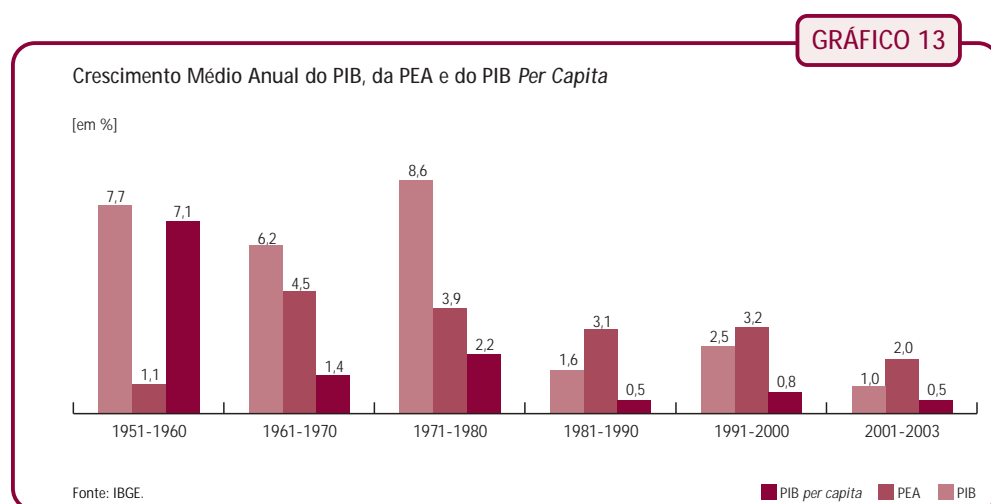


TABELA 14  
 Brasil: Distribuição Funcional Anual do PIB Entre 1991 e 2003  
 [em %]

PIB	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salários	32	34,6	35,9	32	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5	26,8	26,4	26,2	25,7
Contribuições sociais	9,7	8,9	9,2	8,1	8,7	9,7	9,5	9,6	10,9	11,1	10,6	10	9,9
Autônomos	7	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1	5,3	5	4,6	4,5
Excedente	38,5	38	35,4	38,4	40,3	41	42,9	44	41,4	40,6	40,9	41,9	43
Carga tributária líquida	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14	16	16,2	17	17,3	16,9

Fonte: IBGE/Contas Nacionais.

As condições para a incorporação de novos contribuintes e para o aumento da arrecadação não foram propícias, tendo em vista que os salários, base de incidência das contribuições sociais por excelência, perderam participação na renda entre 1991 e 2003.

A perda de participação dos salários na renda nacional brasileira desde 1991 não teve por contrapartida a redução da parcela destinada aos encargos sociais, como se pode depreender dos dados da Tabela 14. Assim, o esforço para contribuir dos assalariados foi elevado em relação à sua participação na renda.

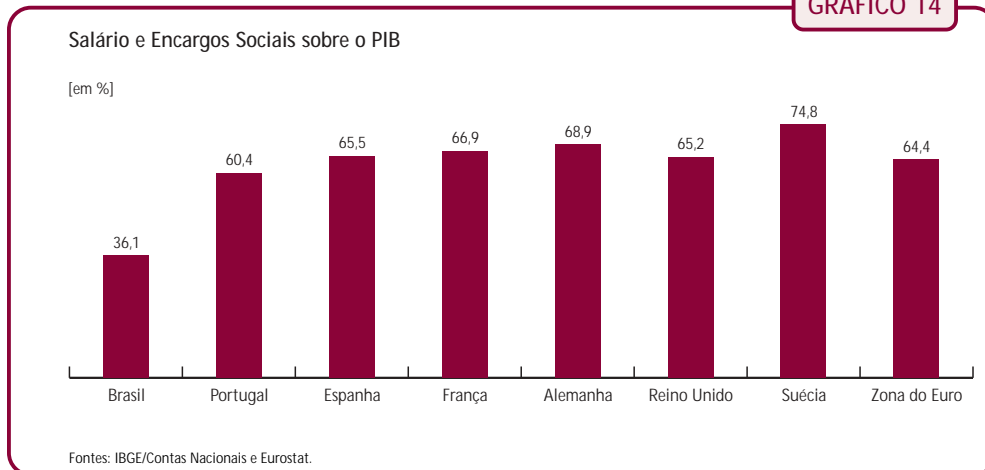
Embora a perda de participação da massa salarial sobre o PIB tenha sido uma realidade em quase todos os países ocidentais, as diferenças do Brasil em relação às sociedades dotadas de proteção social mais evoluída permaneceram elevadas e explicam a fragilidade financeira inerente à previdência brasileira. A relação de trabalho baseada hegemonicamente no salário enquanto forma de ocupação e a parcela do PIB destinada a ele é uma das condições imprescindíveis para a viabilidade atuarial de modelos baseados no seguro social. Se a parcela dos salários for reduzida, os recursos tendem a ser escassos para atender às demandas, especialmente num contexto de renda reduzida e grande desigualdade no acesso às riquezas (Gráfico 14).

O Brasil sempre teve por característica a marca da precariedade em termos de ocupação, por um lado, e a da concentração da renda, por outro, sem mencionar a fragilidade das contas públicas devido ao endividamento. Ou seja: as condições sempre foram difíceis. Nesse cenário, a abertura comercial apenas aumentou as distorções e dificultou a busca de mecanismos de financiamento equilibrados.

Em síntese, a evolução da economia não foi favorável para a seguridade social e para a previdência em particular, considerando o descompasso entre a mudança da estrutura populacional e a evolução do PIB. A par desse quadro, a estrutura de distribuição da renda não permite que o financiamento das ações



GRÁFICO 14



seja estável. Com efeito, os problemas apontados sempre estiveram presentes no contexto brasileiro.

### 6.3 Perfil de Ocupação da População e Seguridade Social

Embora o desempenho demográfico e as questões relativas à produção e distribuição da riqueza sejam essenciais na determinação da condição estrutural da seguridade, não é possível entender os problemas que a afetam sem levar em conta o perfil da ocupação e sua evolução no tempo, sobretudo no período recente. Este é mais um conjunto de variáveis exógenas ao universo da seguridade social e que ajudam a definir o desempenho do sistema.

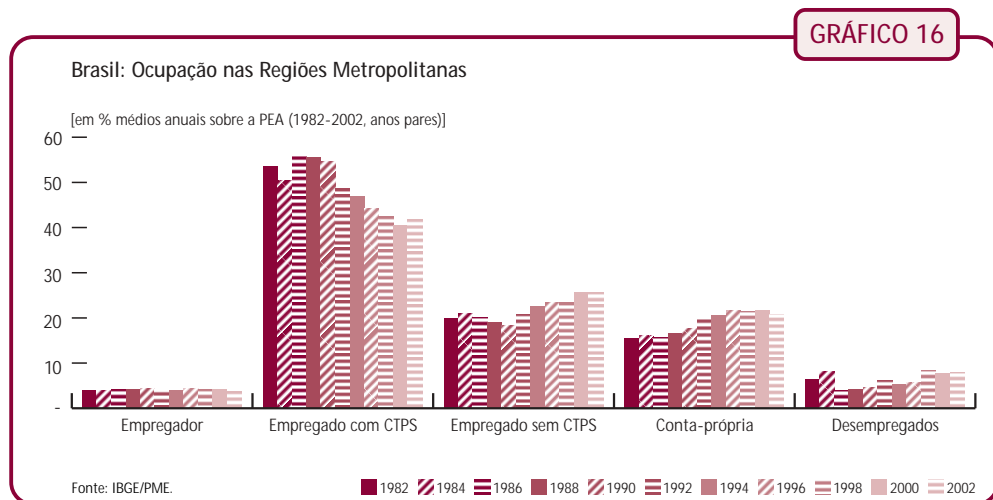
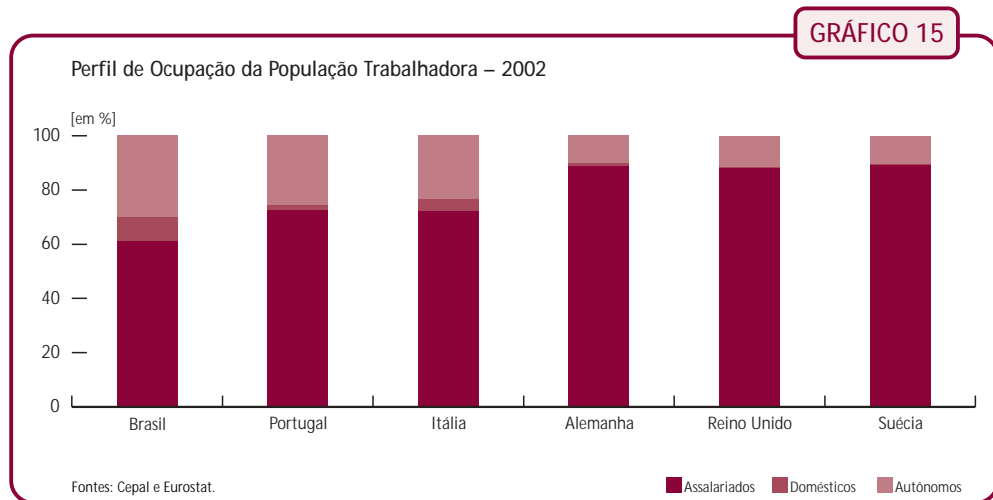
Nunca é demais insistir que existe a necessidade de um mercado de trabalho baseado no assalariamento para garantir a viabilidade de longo prazo de um sistema de proteção social. O assalariamento se baseia em relações de trabalho de longa duração. Tais condições são fundamentais para sistemas de seguridade social que precisam de fontes de custeio estáveis.

As mudanças realizadas nas últimas décadas com o aumento da exposição externa das economias, internacionalização dos processos de produção e aumento da parcela de serviços na atividade econômica reduziram a importância do assalariamento. Esse conjunto de fenômenos, associado à instabilidade do crescimento do PIB e ao envelhecimento populacional do país, acabou por deteriorar as condições de sustentação de um sistema de proteção cujo eixo sempre foi o seguro social.

Ao comparar países segundo a sua escala de desenvolvimento socioeconômico, a relação entre a estabilidade da seguridade social e o perfil de ocupação se traduz de forma nítida, conforme aponta o Gráfico 15.

Os países com maior número de assalariados e, por conseguinte, com o menor contingente de trabalhadores domésticos ou autônomos são os que apresentam maior grau de cobertura e melhor qualidade das prestações, mantendo, ao mesmo tempo, mais estabilidade financeira. Quando se analisa o caso brasileiro, como mostra o Gráfico 16, é possível perceber que a posição do país sempre foi precária.

O número de empregados contribuintes no Brasil sempre esteve em patamares menores do que o dos países europeus, e a contrapartida disso foi um número maior de trabalhadores empregados sem carteira [Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS)] ou conta-própria.



Assim, a redução no contingente de empregados com carteira de trabalho teve uma queda acentuada, explicando porque é baixo o número de contribuintes para a previdência. Mas os dados do Gráfico 16 também indicam que houve uma deterioração nas condições de ocupação, pois o número de desempregados se elevou com a abertura comercial brasileira de 1990, embora isso possa ter sido estimulado pelo aumento das aposentadorias, segundo o estudo de Camargo e Reis apresentado no Quadro 16.

A estrutura de ocupação, bem como a da população, de suas condições sanitárias ou o nível de atividades e a distribuição da renda são fatores limitantes para a promoção de políticas de transferência de renda via seguridade. Isto é consensual na literatura internacional, tanto comparada como referente a casos nacionais, e por toda a parte esse tipo de limitação atua de modo a criar obstáculos para que o sistema de proteção social tenha uma convivência menos litigiosa com os interesses dos setores ligados à produção e à distribuição de riqueza. Existe conflito entre os setores empresariais e as políticas sociais em todo o mundo e a reforma está na ordem do dia em todos os países. Mas as estruturas de

#### QUADRO 16

##### Aposentadoria, Pressão Salarial e Desemprego por Nível de Qualificação

Apesar de sempre destacadas, as conexões entre benefícios de aposentadoria, desemprego segundo qualificação da mão-de-obra são de difícil mensuração. Um dos poucos estudos foi realizado por Camargo e Reis (2005, p. 36-37). A principal conclusão do estudo sublinha que “o comportamento do trabalhador no mercado de trabalho *pode ser alterado* pelo efeito da aposentadoria sobre a renda domiciliar *per capita*”. Esse efeito é observado mesmo quando a “aposentadoria é recebida por outros membros da família no domicílio, que não participam da força de trabalho”.

Os efeitos da aposentadoria sobre as variáveis de desemprego foram estimados por meio de regressões *cross-sections* repetidas de coortes (ver glossário no Capítulo 2) de nascimento e qualificação. Foram estimados, também, os impactos da aposentadoria sobre as probabilidades de desemprego e de desemprego de longo prazo.

A análise empírica foi baseada nos dados da Pnad para o período 1981-1999. De acordo com os resultados estimados, maiores aposentadorias *têm efeitos positivos e significativos sobre o desemprego dos trabalhadores não qualificados*. Aumentos na aposentadoria domiciliar *per capita* nos anos 1990 parecem ter gerado elevações na taxa de desemprego, na taxa de desemprego de longo prazo e na proporção de desempregados de longo prazo para esses trabalhadores. No caso dos semiquualificados, foram encontradas algumas evidências de que as aposentadorias influenciaram a taxa de desemprego de longo prazo desse grupo. Para os qualificados não foram encontrados resultados significativos. (...)

Esses resultados sugerem que o crescimento do desemprego ao longo dos anos 1990 pode ter tido efeitos do ponto de vista de bem-estar social dos trabalhadores menos qualificados, que são os mais pobres na distribuição da renda, menos deletérios do que inicialmente se supõe. Uma parte importante desse aumento *decorre exatamente da melhoria da renda familiar per capita como resultado da crescente importância da renda da aposentadoria para a família*.

produção, população e ocupação mais desequilibradas aumentam o potencial de conflito. Resta encontrar soluções que possam ser mais adaptadas a cada situação específica, como é o caso para o Brasil.

## 7. SEGURIDADE SOCIAL, MERCADO DE TRABALHO, MUNDIALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE EM PERSPECTIVA

Quando são consideradas as políticas de transferência de renda para idosos e pessoas com necessidades especiais, o Brasil apresenta tantos problemas e conquistas ao mesmo tempo que o país se credencia a ser considerado um caso exemplar para fins de estudo no contexto internacional. As contradições e a heterogeneidade social são as marcas de um país que avança de modo hesitante entre as possibilidades oferecidas pelas circunstâncias e os limites de sua crônica hesitação.

Por um lado, estudiosos filiados a instituições como o Banco Mundial ou a OIT, que têm se confrontado em termos de proposições de reforma para a seguridade social nas últimas décadas, começam a ter pontos de vista mais convergentes. Entre essas questões vale destacar a busca de universalização no Brasil, reconhecidamente uma política bem-sucedida.

Por outro lado, é impossível deixar de reconhecer também que o sistema possui um elevado número de distorções em seus regulamentos, distorções essas que atingem as atividades gerenciais, a legislação ordinária e os preceitos constitucionais. Quando são consideradas essas variáveis é possível observar que o nível de focalização sobre os mais necessitados ainda é deficiente na PEA e, se mantido, vai ser um obstáculo às tentativas de promoção da competitividade e da reorganização das finanças públicas.

Não é possível, no presente momento, retomar toda a argumentação. Mas é possível relacionar medidas que podem ter efeitos positivos nas duas dimensões assinaladas. Como resultado da discussão do capítulo, a reforma constitucional não é a única via para reformar a seguridade, embora ela não possa ser dispensada. Reformas das leis infraconstitucionais e medidas de cunho administrativo têm papel importante e podem apresentar resultados financeiros de forma ágil, podendo ser revistas a todo o instante e não apenas nos primeiros anos de mandato, quando as chances de reformas na Constituição tendem a ser maiores.

Cabe destacar assim algumas linhas de conduta para os próximos anos. Entre as medidas de cunho administrativo, é preciso:

- Eliminar benefícios de risco que estejam sendo concedidos para quem não necessita deles. Se a pessoa continua trabalhando, ela não está incapacitada.

- Fazer valer critérios para a incapacidade parcial, prevista em lei, mas que, no Brasil, na prática, existe apenas enquanto afastamento total do trabalho.

- Monitorar as atividades de empresas e o sistema de saúde para evitar situações de insalubridade ou perigo.

- Manter registros mais rigorosos referentes à filiação à previdência e ao valor pago a título de contribuição.

Existem, ainda, problemas de ordem legal, mas que não precisam de reformas constitucionais, bastando alterar a legislação ordinária, como:

- A acumulação de aposentadorias e pensões ou trabalho remunerado sem a fixação de critérios.

- A pensão por morte deve considerar a existência de filhos menores de idade no grupo familiar e a capacidade de trabalho da pessoa que ficou viúva.

- Mesmo na presença de filhos, a frequência à escola deve ter monitoramento pelas autoridades responsáveis pelas ações sociais para assegurar a manutenção de uma pensão.

Em questões relativas a gênero e demografia, seria muito útil promover um debate nacional que esteja baseado em estudos amplos, abrangentes e que possam contar com indicadores confiáveis para empreender reformas constitucionais. Os dados referentes a sistemas de seguridade são restritos e, com frequência, precários – no caso do IBGE –, ou não estão tabulados e disponíveis para a população – no caso do INSS –, dificultando a elaboração de diagnósticos confiáveis.

Quando são consideradas as condicionantes externas aos sistemas de seguridade é preciso destacar que o perfil de contribuição à previdência está se alterando no mundo numa direção já conhecida no Brasil há décadas:

- Parte da força de trabalho precisa se submeter, de forma quase integral, a ocupações que não cumprem os preceitos relativos aos direitos sociais.

- Outra parcela consegue integrar ocupações que respeitam os direitos sociais durante um período restrito, mas suficiente para permitir o acesso a benefícios de valor modesto.

- Uma reduzida fração consegue cumprir os requisitos clássicos de um modelo baseado no seguro social.

Essa é a realidade, conforme apontaram Merrien, Parchet e Kernen (2005) e Matijascic e Kay (2006), que precisa ser considerada na promoção de reformas. Nesse sentido, a estrutura geral existente já atende, em grandes linhas, o que é exigido pelo novo contexto. A estrutura jurídico-institucional, por um lado, não

pode prescindir da proteção aos que dela precisam e, por outro lado, não pode distribuir prestações injustificáveis sob o prisma do direito social num mundo marcado pela premência da competitividade e da estabilidade das regras.

É aí que estudiosos do Banco Mundial e da OIT parecem, finalmente, começar a convergir. As formulações baseadas em camadas<sup>18</sup> - ou pilares, segundo grande parte dos estudos do Banco Mundial - de proteção social exercem um papel fundamental para a reorganização das condicionantes jurídicas e institucionais.

Todos reconhecem que a cidadania é um fundamento da seguridade social e é preciso dar garantias de uma condição digna dos que não conseguem sobreviver com base na utilização de sua força de trabalho. Como essa é uma situação que pode afetar a todos, é justo que todos possam receber as prestações que integram uma primeira camada.

A segunda camada deve vincular estritamente as contribuições aos benefícios de forma similar à adotada pelos *notional defined accounts*. Essa camada deve conferir garantias de rendimento ao segurado, mas desde que compatíveis com as condições macroeconômicas. É impossível imaginar que algum sistema seja viável com taxas de retorno elevadas demais em longo prazo e sem relação com o desempenho de uma economia. Contudo, é preciso destacar que essa mesma camada pode estimular a economia, dado que segurados e empresas que conseguem transferir recursos para o sistema de forma regular representam uma parcela da população com renda estável que pode ter acesso ao crédito em melhores condições com menores taxas de risco. As experiências recentes de reformas microeconômicas com crédito consignado no Brasil seguem uma rota promissora, embora os primeiros resultados ainda não possam ser avaliados em termos de efetividade.

Por fim, na terceira camada, podem ser atendidos os que desejam auferir rendimentos maiores quando se der a inatividade e, para que isso seja possível, é preciso contribuir para instituições que seguem as regras tradicionais de mercado. As formas de proteção mercantil podem ser mais adaptadas aos gostos ou necessidades individuais ou da inserção ocupacional dos segurados, o que não é possível fazer pela via pública, que deve tratar a todos igualmente.

A constituição de camadas deixa entrever, ainda, que não é possível realizar reformas fazendo referência à estreita dicotomia entre o sistema público de repartição e um sistema de capitalização via contas individuais. As opções intermediárias são muitas e podem apresentar alternativas que se adaptem às novas necessidades das sociedades. As formas de interação entre o público e o mercantil devem ser consideradas numa perspectiva mais abrangente para superar os desafios atuais.

Para finalizar a argumentação, não é possível deixar de registrar aqui algumas das reflexões mais recentes. Partindo dos modelos referentes às três economias políticas do *welfare state* formuladas e analisadas por Esping-Andersen (1999), Merrien, Parchet e Kernén (2005) concluem que, ao contrário do que imagina o senso comum, não são os modelos mais generosos os que mais problemas possuem em relação à competitividade.

O *modelo social-democrata* se mostrou compatível com as novas condições, pois, apesar do seu alto custo, existem contrapartidas positivas em termos de previsibilidade nas questões contratuais e uma elevada produtividade dos trabalhadores decorrente da ampla gama de proteção oferecida. É revelador o fato que parte importante dos países mais competitivos seja oriunda dos países nórdicos.

O *modelo liberal* foi dinâmico, pois ativou um leque de serviços para as famílias que não é fornecido pelo Estado, tendo sido importante para apresentar menores índices de desemprego, maiores taxas de poupança, com impactos positivos sobre o investimento.

E são os *modelos conservadores*, que, em parte, podem ter paralelos com o Brasil, que apresentam as maiores dificuldades, pois quem se insere no mercado de trabalho formal possui garantias em padrões elevados (*welfare without workfare*), enquanto os demais – todos quantos ficam no setor informal – não conseguem se integrar – principalmente porque o critério básico de adesão é o mercado de trabalho formal – acabando por criar uma situação de exclusão estrutural e duradoura. São esses os países que menos se adaptam ao ritmo de mudanças nas esferas da família e das relações de trabalho.

Não se pode também deixar de assinalar que a promoção de reformas da previdência sem indicadores confiáveis e diagnósticos muito detalhados e abrangentes causou danos sociais e fiscais sérios em países da América Latina. Tal tipo de iniciativa dificulta a realização de novas reformas, pois os resultados obtidos não coincidem com as promessas feitas. Os países que promoveram um número de *rounds* muito grande e sem a busca de uma articulação que pudesse dar estabilidade social ao cenário institucional não conseguiram eliminar os problemas preexistentes e os desafios para promover a competitividade continuam em aberto.

Os elementos aqui apontados estão longe de representar uma listagem exaustiva ou completa da agenda requerida para que o Brasil possa retomar a rota do crescimento com menos heterogeneidade social. Mas os desdobramentos do debate envolvido na seguridade social revelam que o processo continuará sendo demorado e exigirá um grande esforço por parte da sociedade.

## REFERÊNCIAS

- AEPS. *Anuário Estatístico da Previdência Social*. Brasília: MPS. Edições de 1991 a 2003.
- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- . *Brazil: social insurance and private pensions*. Washington: World Bank (Country Report), 1995.
- . *Brazil: critical issues in social security*. Washington: World Bank, 2001 (Country Report).
- BARIENTOS A. *Welfare regimes in Latin America*. University of Hertfortshire, Draft, 2001.
- BARROS, R. P. de, CARVALHO, M. *Salário mínimo e distribuição de renda*. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2005 (Seminários Dimacro, 196).
- BARROS, R. P. de, HENRIQUES, R., MENDONÇA, R. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Ipea, 2000.
- BERTRANOU, F., SOLORIO, C., VAN GINNEKEN, W. *Pensiones no contributivas y asistenciales. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, 2002.
- BEVERIDGE, W. *Social insurance and allied services: report by command of his majesty*. Londres: Parlamento Britânico, 1942.
- BRANT, R. Reforma da previdência em um ambiente democrático. *Conjuntura Social*, Brasília: MPAS, v. 12, n. 2, 2001.
- CAMARGO, J. M., REIS, M. C. *Aposentadoria, pressão salarial e desemprego por nível de qualificação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, 1.115).
- CASTRO, J. A. de, CARDOSO Jr., J. C. *Dimensionamento e análise das finanças sociais do governo federal no período 1995 a 2002*. Brasília: Esaf, 2005. 68 p. Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005.
- CORDERO, B. C. *Universalização da previdência social no Brasil: uma questão ainda em aberto*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2005 (Dissertação de Mestrado).
- COUTINHO, M. C., RIBEIRO, J. O. L. *Opções de reformas e o regulamento de benefícios segundo a experiência internacional com programas de seguridade social*. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2006 (Relatório de Pesquisa).
- DAIN, S., RIBEIRO, J. O. L. *Opções de reforma e financiamento da seguridade social no contexto brasileiro e internacional*. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2006 (Relatório de Pesquisa).
- DELGADO, G. C., CARDOSO Jr, J. C. Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90. *Previdência assistência social e combate à pobreza*. Brasília: MPAS, 2000.
- DELGADO, G. C., CARDOSO, Jr., Política social e distribuição de renda no Brasil. *Seminário: salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 28 e 29 de abril de 2005.
- DIXON, J., HYDE, M. Welfare ideology, the market and social security: In: DIXON, J., HYDE, M. *The marketization of social security*. Westport, Greenwood Publishers, 2001.
- DRAIBE, S., MATIJASCIC, M. The market orientation of social security: the brazilian case. In: DIXON, J., HYDE, M. *The marketization of social security*. Westport, Greenwood Publishers, 2001.



- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.). *Welfare state in transition*. National adaptation in global economies. London: Sage, 1999.
- . *Towards the good society, once again?* Antwerp: International Research Conference on Social Security-ISSA, May 6-8, 2003.
- EUZÉBY, A. *Le financement de la protection sociale et l'emploi de la mondialization de l'économie*. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, Sep. 25-27, 2000.
- EWALD, F. *L'état social*. Paris: Presses Universitaires Françaises, 1986.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Campinas: Instituto de Economia, Unicamp, 2005 (Tese de Doutorado).
- GIAMBIAGI, F. et alii. *Diagnóstico da previdência social no Brasil: o que foi feito e o que falta reformar?* Rio de Janeiro: Ipea 2004 (Texto para Discussão, 1.050).
- GILL, I. et alii. *Keeping the old-age promise*. Washington D.C.: Stanford University Press and The World Bank, 2004.
- GILLION, C. et alii. *Social security pensions: development and reform*. Geneva: ILO, 2000.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais - BPS*, 2005.
- MATIJASCIC, M. *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2002 (Tese de Doutorado).
- MATIJASCIC, M., KAY, S. Social security at the crossroads: toward effective pension reform in Latin America. *International social security review*, London: Blackwell, v. 59, n. 1, 2006.
- MATIJASCIC, M. et alii. *Previdência do serviço público brasileiro: fundamentos e limites das propostas de reforma*. Brasília: Anfip, 2003.
- MERRIEN, F.-X. *Globalization et protection sociale*. Lausanne: Université de Lausanne- Rapport préliminaire, 2002.
- MERRIEN, F.-X., PARCHET, R., KERNEN, A. *L'état social : une perspective internationale*. Paris: Armand Colin, 2005.
- MESA-LAGO, C. *Changing social security in Latin America: towards the alleviation of social costs of economic reform*. Pittsburg, 1994.
- . Pension system reforms in Latin America: the position of the international organizations. *Cepal. Review*, v. 60, p. 73-98, 1996.
- . Social welfare reform in the context of economic-political liberalization: Latin American cases. *World Development*, v. 25, n. 4, p. 497-517, 1997.
- . Evaluación de un cuarto de siglo de reformas. *Revista de la Cepal*, v. 84, Dic. 2004.
- MESA-LAGO, C., MUELLER, K. The politics of pension reform in Latin America. *Journal of Latin America Studies*, Cambridge University Press, 2001.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. *Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade*. Ipea 1999 (Texto para Discussão, 690).
- OLIVEIRA, J., FLEURY, T. S. *(Im)previdência social*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- OIT. *Social security: a new consensus*. Geneva, International Labour Office, 2002.

- PAIVA, L. H., PASSOS, A. F. dos, ANSILIERO, G. Impactos da previdência social sobre a pobreza. *Informe de Previdência Social*, Brasília: MPAS, v. 17, n. 3, 2005.
- PIERSON, P. *Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*. The New Politics of the Welfare State, Oxford University Press, 2000.
- PIERSON, P., MYLES, J. The comparative political economy of pension reform. In: PIERSON, P. *The new politics of the welfare state*. Oxford University Press, 2000.
- POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, Original de 1942, 1980.
- REZENDE, F., TAFNER, P. (eds.). *Brasil: o estado de uma nação*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005.
- STEPHANES, R. *Reforma da previdência sem segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- TAFNER, P., PESSOA, M., MENDONÇA, J. *Aposentadoria por invalidez dos servidores públicos civis do poder executivo federal entre 1994 e 2004*. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2006, mimeo.
- TAFNER, P. O necessário debate sobre a previdência. *Desafios do Desenvolvimento*, Ano 2, n. 15, out. 2005.
- TOMKA, B. Western European welfare states in the 20<sup>th</sup> century: convergences and divergences in a long run perspective. *International Journal of Social Welfare*, London: Blackwell, v. 12, 2003.
- UNITED NATIONS. *World population prospects*. The 2004 Revision Population Database, 2004.
- VELLOSO, R. *Balanço da situação das contas públicas*. Rio de Janeiro, Estudo apresentado ao Fórum Nacional Inae/BNDES, maio 1999.
- ZOCKUN, M. H., ZYLBERSTAJN, H. *Simplificando o Brasil: propostas de reforma na relação econômica do governo com o setor privado*. São Paulo: Federação do Comércio, 2006, mimeo.

## NOTAS

1. Sobre o assunto, ver também Rezende e Tafner (2005).
2. A seção foi elaborada com base em Matijascic (2002) e, para a Emenda Constitucional 41, está fundamentada em Matijascic *et alii* (2003).
3. Esses mesmos objetivos que estiveram presentes na reforma brasileira também estiveram na maioria dos países da América Latina que empreenderam reformas.
4. Para maiores detalhes, ver Capítulos 2 e 5 deste livro.
5. Ver, por exemplo, Barros e Carvalho (2005) e Barros, Henriques e Mendonça (2000).
6. O estudo mais abrangente é o de Giambiagi *et alii* (2004). Em relação a questões de caráter fiscal, Veloso (1999) apresenta argumentos importantes para o debate nacional. Ver também Tafner (2005).
7. Em relação a essa ordem de argumentos, ver Castro e Cardoso Jr. (2005).
8. Os dados e argumentos relativos a acesso a benefícios da seção tomarão por base Coutinho e Ribeiro (2006), e os relativos a custeio partirão de Dain e Ribeiro (2006), que organizaram estudos de apoio ao presente capítulo. Os argumentos relativos às informações de cada país podem ser comprovados com base nos quadros que utilizaram dados da Associação Internacional de Seguridade Social (AISS).
9. Os argumentos internacionais para fins de comparação tomarão por base os estudos e análises de Gillion *et alii* (2000) e OIT (2002).

10. Os dados brasileiros podem ser cotejados com os da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) ou do Eurostat. Os países focalizados serão Argentina, Colômbia, México, Portugal, Itália, Suécia e Estados Unidos. Algumas vezes serão utilizados dados do Chile, que é um pioneiro das reformas, Uruguai ou do Reino Unido, quando não houver dados para a Argentina ou para os Estados Unidos. A inclusão de outros serve para melhor ilustrar pontos específicos.
11. Uma exceção é o caso mexicano, onde o Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), que geria o sistema público anterior às reformas, manteve essa atribuição para trabalhadores da iniciativa privada. Mas, mesmo no caso mexicano, o assunto é tratado como um benefício de risco.
12. Merrien, Parchet e Kernén (2005) apontam que as contribuições incidentes sobre folha são essenciais porque geram direitos e garantem o acesso ao pagamento de prestações. Sistemas baseados em impostos estão muito sujeitos às manipulações orçamentárias inerentes à sociedade com problemas de credibilidade das instituições.
13. É possível cogitar que, por meio de uma contabilidade de custos assemelhada à adotada por grandes organizações industriais, poder-se-ia aferir, ainda que de modo aproximado, esse tipo de indicador.
14. Essa reflexão poderia, por exemplo, ser derivada do importante estudo de Fagnani (2005), que relatou a evolução das políticas sociais brasileiras dos últimos 40 anos.
15. Zockun e Zylberstajn (2006), em estudo com grande repercussão, afirmam que o gasto é elevado em relação à população com mais de 65 anos. Embora isso possa ser aceito, é necessário alertar para o fato de que os benefícios de risco estão na origem de grande parte dos gastos. A fixação de uma idade mínima ou novas fórmulas de cálculo focalizando os benefícios previsíveis não podem equacionar o problema em sua totalidade.
16. Aliás, ao fazer associações entre o contingente populacional de uma determinada faixa etária e o volume de gastos em relação ao PIB, é necessário ter muita cautela, pois é preciso considerar as condições intrínsecas da população, economia, sociedade e estrutura de ocupação de um país. Aqueles que têm acesso a benefícios acabam obtendo rendimentos com elevada taxa de reposição, pois os níveis estão próximos aos de subsistência para a maioria da população a ser coberta, elevando potencialmente os gastos. Isto não significa, como será visto adiante, que não existam subsídios implícitos às classes médias.
17. Esse problema foi abordado com mais detalhe em Draibe e Matijascic (2001).
18. A proteção promovida pela seguridade social pode ser agrupada em *pilares ou camadas*, segundo a denominação do Banco Mundial ou da OIT. Em grandes linhas, a:
  - *camada 1* pagaria benefícios universais próximos ao nível de renda de cidadania para combater a pobreza entre idosos ou pessoas portadores de necessidades especiais;
  - *camada 2* fixaria o valor de uma prestação segundo o volume de contribuições efetuado e a filiação seria compulsória; e
  - *camada 3* seria de adesão voluntária e se destinaria aos que desejam benefícios de valor superior ao previsto nas camadas 1 e 2.A forma de organização, em termos de regime financeiro e plano de benefícios entre as camadas ou pilares é que esteve no centro da maioria dos debates sobre reformas da seguridade nos anos 1990. Mas o pilar/camada intermediário é que foi, de fato, o foco da discussão.