

Harmonização de programas contributivos e não contributivos

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e HelpAge International

Quando discutimos esquemas de proteção social contributivos e não contributivos, é importante entender qual é a população-alvo, porque, apesar de a pobreza ser real, o conceito de “os pobres” é uma construção. A maioria da população mundial, dependendo da métrica utilizada, poderia ser classificada de pobre a insegura, com um vasto número de pessoas em países em desenvolvimento, que contam com pouquíssimo para sobreviver. O *webinar* “Espaço Fiscal para Proteção Social: Harmonização de Programas Contributivos e Não Contributivos” (*Fiscal Space for Social Protection: Harmonization of Contributory and Non-Contributory programmes*, no original em inglês) explorou opções e percepções a favor de uma cobertura mais ampla da proteção social.

“Os pobres” não representam um grupo estático – muito pelo contrário, é extremamente dinâmico. Os regimes de segurança social, que pretendem proteger as pessoas da incidência da pobreza, podem geralmente ser classificados em dois tipos: os custeados por impostos e os contributivos. Os regimes custeados por impostos tipicamente têm por objetivo fornecer uma renda mínima garantida a indivíduos e famílias, contribuindo para a meta de um piso básico de proteção social. Contudo, sistemas contributivos pretendem fornecer programas e métodos de suavização do consumo à população em idade ativa, para transferir renda de períodos ativos para aqueles em que a sua capacidade de prover para si mesmos e suas famílias esteja temporariamente reduzida.

A combinação desses dois tipos de programas tem o potencial para oferecer às pessoas um seguro contra riscos que poderiam enfrentar durante suas vidas. No entanto, como argumentou Stephen Kidd, da *Development Pathways*, é necessário reconsiderar a maneira como pensamos sobre regimes custeados por impostos. Em particular, esses programas frequentemente são indiretamente contributivos, uma vez que os contratos sociais normalmente levam os cidadãos a contribuírem com o Estado por meio do trabalho (formal ou informal) e o pagamento de impostos (diretos ou indiretos). Tais recursos acumulados são revertidos, por sua vez, em benefícios e serviços sociais.

No caso das pensões contributivas, os critérios de elegibilidade explícitos (e frequentemente implícitos) caracteristicamente excluem pessoas que estão fora da economia formal e que, na maioria das vezes, têm baixa ou nenhuma renda. Stephen Kidd ilustra que poucos países em desenvolvimento oferecem cobertura para mais de 75 por cento de sua população em idade ativa. Em muitos, especialmente na Ásia e na África, essa taxa é menor que 25 por cento. Ademais, de acordo com Kidd, programas contributivos ajudam a perpetuar um forte viés de gênero, visto que mulheres estão frequentemente fora da economia formal.

Do mesmo modo, Rebecca Holmes, do *Overseas Development Institute* (ODI), acrescentou que trabalhadores informais são vulneráveis a muitos riscos, com mulheres sendo especialmente vulneráveis a questões relacionadas à saúde. Segundo Rebecca, apesar dos avanços recentes na expansão da cobertura da proteção social em países como Brasil, África do Sul, China, Ruanda e Gana, os desafios ainda permanecem, especialmente no que diz respeito às questões de gênero. A capacidade contributiva das mulheres é extremamente baixa, tendo em vista seus padrões de renda mais baixa e tipicamente mais precários. Mulheres frequentemente são empregadas em posições menos empoderadas, o que torna difícil para elas conceituarem a importância dos ganhos para esse tipo de “investimento”.

Rebecca Holmes defende que para que um esquema de proteção social seja receptivo a questões de gênero, as complementariedades do programa e uma avaliação de sua adequação devem ser desenvolvidas – acrescentando a mecanismos que se ajustam às necessidades e riscos dos trabalhadores informais. Por exemplo, fornecer serviços de assistência social para complementar pensões, segundo as necessidades



específicas dos indivíduos. Além do mais, novos formatos de projeto e implementação devem ser considerados, que levem a uma cobertura mais ampla para as mulheres, oferecendo incentivos melhores para que contribuam e estimulando mudanças transformativas em normas sociais no sentido de eliminar a discriminação contra as mulheres no mercado de trabalho.

Para Stephen Kidd, o principal desafio ainda é o “meio inexistente” embutido nas políticas de proteção social atuais de muitos países. Na Indonésia, por exemplo, a segurança social é oferecida apenas para aqueles no mercado de trabalho formal, enquanto a assistência social é direcionada aos “pobres”. As pessoas que se encontram “no meio” são excluídas, muitas vezes presas em uma situação de pobreza e insegurança. Kidd apresentou várias simulações para o desenvolvimento de programas de proteção social que cubram todos os cidadãos, destacando a estratégia mais simples: um sistema de segurança social completo e abrangente, que forneça um esquema de pensões custeado por impostos a todos os idosos, complementado por um sistema contributivo de pensões. Esse último componente permite que indivíduos acumulem maiores benefícios de aposentadoria, portanto contribuindo para a redução – senão a eliminação por completo – de incentivos perversos, ao mesmo tempo em que incentiva mais pessoas a contribuírem.

Kidd sugeriu que programas de proteção social, como direitos, são essenciais para garantir uma renda mínima para todos. Tais programas devem ser complementados por programas contributivos que forneçam uma renda complementar às pessoas em caso de choques e para que possam lidar com diferentes carências ao longo de suas vidas. Portanto, tanto os programas não contributivos quanto os contributivos são adequados para os países em desenvolvimento, dado seus papéis diferentes e complementares. Entretanto, apenas regimes custeados por impostos podem fornecer uma renda garantida às pessoas na economia informal.

Referências:

INTERNATIONAL POLICY CENTRE FOR INCLUSIVE GROWTH (IPC-IG) ; HELPAGE INTERNATIONAL. “Fiscal Space for Social Protection: Harmonization of Contributory and Non-Contributory Programs.” *Website* socialprotection.org, IPC-IG e HelpAge International, 2016a. Disponível em: <<http://socialprotection.org/fiscal-space-social-protection-harmonization-contributory-and-non-contributory-programs>>. Acesso em: 12 out. 2016.

_____. “Fiscal Space for Social Protection: Harmonization of Contributory and Non-Contributory Programmes.” *Website* socialprotection.org, 2016b. Disponível em: <<http://socialprotection.org/discover/publications/webinar-presentation-fiscal-space-social-protection-harmonization-contributory>>. Acesso em: 12 out. 2016.

Este *One Pager* apresenta o resumo de um seminário *web* (*webinar*), que faz parte da série “Espaço Fiscal para a Proteção Social”, uma iniciativa conjunta do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e da HelpAge International. O *webinar* aconteceu em 28 de julho de 2016 e contou com apresentações de Michael Hanni (Diretor Associado para Assuntos Econômicos, Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) das Nações Unidas) e Rodrigo Octávio Orair (Pesquisador, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Brasil e Pesquisador Associado do IPC-IG).