

2188

TEXTO PARA DISCUSSÃO

**PREVIDÊNCIA PÚBLICA
BRASILEIRA EM UMA PERSPECTIVA
INTERNACIONAL:
CUSTEIO, BENEFÍCIOS E GASTOS**

Milko Matijascic



PREVIDÊNCIA PÚBLICA BRASILEIRA EM UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL: CUSTEIO, BENEFÍCIOS E GASTOS

Milko Matijascic^{1,2}

1. Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

2. O autor agradece os comentários de Leonardo Rangel e Rogério Nagamine Costanzi. Eventuais erros e omissões são de exclusiva responsabilidade do autor.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
Ministro Valdir Moysés Simão

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

Roberto Dutra Torres Junior

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**

Mathias Jourdain de Alencastro

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

Marco Aurélio Costa

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto

José Aparecido Carlos Ribeiro

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**

José Eduardo Elias Romão

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

**Assessor-chefe de Imprensa e
Comunicação**

Paulo Kliass

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

| | |
|---|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 7 |
| 2 CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DOS PLANOS DE CUSTEIO E BENEFÍCIOS | 10 |
| 3 COBERTURA DA PREVIDÊNCIA EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA | 17 |
| 4 GASTOS PREVIDENCIÁRIOS DE ACORDO COM BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO VITALÍCIA | 26 |
| 5 CONCLUSÕES | 36 |
| REFERÊNCIAS | 38 |

SINOPSE

Ao considerar as regras de custeio e benefícios na previdência brasileira e comparar com outros países, é possível afirmar que o debate público atual apresenta teor inexato. O debate em pauta ainda apresenta limites sob a ótica dos direitos sociais. Os países desenvolvidos possuem estruturas trabalhistas favoráveis para elevar o patamar de contribuintes, o que não ocorre nos demais países. Apesar disso, os gastos com idosos cresceram por toda a parte, pois o envelhecimento está em marcha e os segurados possuem poder de mobilização para conter os ímpetus reformistas mais radicais. As pensões por morte e as aposentadorias por invalidez seguem lógicas diferentes e perdem espaço no gasto público, segundo a experiência internacional. No caso de benefícios que se destinam às famílias em situação de vulnerabilidade, os gastos caíram, em geral, nos países desenvolvidos. Já na América Latina e, em menor medida, no BRICS (bloco econômico formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), houve tendência à elevação dos gastos.

Palavras-chave: previdência; comparações internacionais; gasto social.

ABSTRACT

Financing and eligibility rules in Brazilian social security, when compared to other countries are inserted on a national debate that presents clear limitations when the focus is turns to social rights. According to the international experience, there are important differences among developed countries and the other ones. Developed countries present a situation based on high contribution rates to social security and such a scenario is not similar in Latin American or BRICS' countries. To increase coverage there is a need to consolidate universal rights and social assistance initiatives based on cash transfers. Expenditures with old age benefits are growing since the insured are ageing and resist to radical reforms. Nevertheless, survivor and incapacity benefits are presenting decreasing costs. The main difference among developed countries and the other ones are centered in the growing importance focused on social benefits for families, since the first group seems to reduce spending and the other one is raising it.

Keywords: social security; international comparison; social cost.

1 INTRODUÇÃO

A previdência no Brasil é apresentada ao público como uma política pública com avaliações positivas e negativas. As positivas apresentam sistema com elevada cobertura da população idosa, quando associada a programas do tipo assistencial, o que representa apoio decisivo às economias familiares. As avaliações negativas utilizam vários argumentos, mas destacam o alto custo fiscal que coloca em risco a sustentabilidade econômica das finanças públicas do Brasil.

O foco deste estudo é debater uma das principais críticas à Previdência Social no Brasil – ou seja, que suas regras de acesso aos benefícios sejam generosas demais em uma perspectiva internacional e que apresentem custo fiscal elevado. Esse temor se agrava ao considerar-se o alto custo das contribuições sobre a folha de pagamento para financiar as ações. O estudo apresentará indicadores para poder avaliar a situação brasileira. Nesse âmbito, cabe apreender o que pode ser feito para evitar riscos e consolidar as conquistas em termos de cobertura determinadas pela Constituição Federal (CF) de 1988.

Efetuar comparações internacionais requer cuidado. A constituição de um sistema nacional de proteção social deu-se com base em circunstâncias históricas, que guardam relação com os valores culturais de um país. Questões referentes à economia, à estrutura social, às tradições culturais e aos credos religiosos são incontornáveis para compreender um sistema nacional de proteção social, mesmo se o foco for a previdência pública, que representa apenas uma parte desse todo. Essa evolução foi analisada de forma detida por Alber (1987), Esping-Andersen (1990), Baldwin (1990) e Ferrera (1993). O destaque é a contribuição de Flora e Heidenheimer (1981), ao revelar a trajetória nacional da política social em países desenvolvidos.

Diante do exposto, a comparação internacional possui limites que decorrem das condições que envolvem a trajetória de cada país. No entanto, o contexto internacional é um componente relevante para entender os aspectos relacionados ao desempenho da economia, e a previdência exerce papel de destaque nessa arena. Além disso, a trajetória social engendrou instituições de respeito aos direitos humanos. A previdência integra esse esforço, conforme atesta a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que marca a ação da Organização das Nações Unidas (ONU) para superar a catástrofe que decorreu da Segunda Guerra Mundial.

Para selecionar países para elaborar este estudo, o critério partiu dos esforços de classificação muito conhecidos. Esping-Andersen (1990) é a referência central nos debates atuais, por ter criado uma classificação dos países desenvolvidos da Europa Ocidental, da América do Norte e da Oceania, baseada na desmercantilização do acesso à proteção em relação ao mercado. Esse argumento foi inspirado pela seminal obra de Polanyi (1980). Essa classificação criou três tipos de regime, a saber: liberal, em que a atuação estatal costuma ocorrer após a ação dos mercados, para corrigir suas falhas; conservador, com foco de proteção nas populações inseridas em categoriais socioprofissionais reconhecidas pelo Estado e com grau de proteção residual para os demais; e universais, com amplos níveis de proteção, pouca dependência dos mercados e ênfase em serviços sociais. Os países que melhor representam esses modelos são respectivamente: Estados Unidos, Alemanha e Suécia. Diante disso, esses países foram selecionados para fins comparativos.

Essa classificação, embora amplamente reconhecida e consagrada, não foi aceita sem reparos. Ferrera (1993) considerou que, entre os países de matiz conservador, valeria a pena destacar que Itália, Grécia, Espanha e Portugal são muito afetados pelo clientelismo e por forte mescla de ações do Estado e de interesses privados. Assim, esses países deveriam ser classificados à parte, como o modelo mediterrâneo. O debate que se seguiu foi longo, mas, conforme apontaram Merrien, Parchet e Kernen (2005), as características específicas desses países poderiam ser atribuídas, em menor medida, aos demais que integram o modelo conservador. As características culturais do modelo mediterrâneo justificam a seleção da Itália e de Portugal para ajudar a pensar os desafios da Previdência Social no Brasil.

Para os países não desenvolvidos, foram feitas várias tentativas para criar uma tipologia de modelos de previdência. Algumas tentaram adaptar a análise de Esping-Andersen (1990) ao contexto da América Latina, conforme o estudo de Barrientos (2001). Mesa-Lago (1978) classificou os países com base na antiguidade das legislações que regulamentaram as ações previdenciárias. Verificar o que acontece em países da América Latina é de especial interesse para o Brasil. Nesse sentido, foram selecionados Argentina e México, que possuem porte econômico e populacional um pouco mais próximo ao Brasil, e foi feita a opção pelo Chile, cuja reforma paradigmática em 1981 inspirou a realização de reformas mundo afora.

Por fim, como o Brasil é um país de grande extensão e população, sendo considerado um dos países emergentes, este estudo optou por selecionar os demais países do BRICS – ou seja, além do Brasil, a Rússia, Índia, China e África do Sul, seguindo

o esforço da International Social Security Association (ISSA, 2013). Esse estudo não teve por meta criar tipologias de proteção social, mas buscou comparar – em matéria de gestão e cobertura da seguridade – os países do BRICS.

Este estudo não tem por meta sugerir reformas para o Brasil. No entanto, como o debate brasileiro faz menção ao tema, haverá uma preocupação especial em apresentar informações atualizadas, com vistas a revelar como se organizam os países em termos de custeio e, sobretudo, benefícios. Serão destacados os riscos que envolvem o universo da previdência – ou seja, idade avançada, morte prematura, perda definitiva da capacidade de trabalho por razões de saúde e necessidade de apoio às famílias e aos indivíduos com carências. As informações existentes não conseguem apreender todos os detalhes, mas permitem observar as regras fundamentais, o que é importante para analisar o sistema brasileiro.

Por sua vez, medir custos não é simples, e as diferenças de metodologia de cálculo ou contabilização entre países não são desprezíveis. No entanto, nunca existiu um número de informações tão detalhado sobre o assunto. Nessa perspectiva, é interessante debater, com base nessas informações e cujas fontes são as bases de dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 2015).

No caso da OIT, os dados são interessantes para fins de cobertura e perfil dos contribuintes. Embora esse estudo apresente informações sobre a distribuição de benefícios, a forma de apropriação não destaca as pensões por morte, conforme ocorre nos indicadores da OCDE. No caso dessa organização, porém, a disponibilidade de informações não abrange os países do BRICS e a Argentina. A forma de organização dos dados da OCDE impede medir ou estimar o valor para o Brasil, com limitações devido à ausência de algumas informações para os regimes de previdência dos servidores públicos. No entanto, isso não permite estimar esses dados e observar a situação do Brasil.

Diante do exposto, o estudo que se inicia conta com três seções, além desta introdução. A segunda revela para os países selecionados os aspectos centrais em relação a custeio e benefícios. A terceira apresenta informações sobre a cobertura em uma perspectiva comparada. A quarta seção discrimina os gastos da previdência com foco nos tipos de risco. Ao final, será apresentada uma conclusão.

2 CARACTERÍSTICAS FUNDAMENTAIS DOS PLANOS DE CUSTEIO E DE BENEFÍCIOS

A característica preliminar para comparar sistemas de previdência é observar como se organiza o custeio, destacando as parcelas destinadas a empregados e empregadores e quais são os pisos e os tetos de benefícios. Isso se deve ao fato de a maioria dos países adotar um eixo operacional baseado no seguro social – ou seja, onde existem contribuições realizadas em nome de determinado trabalhador, conforme apontaram Gillion *et al.* (2000). Nesse sentido, suas contribuições devem ter por contrapartida benefícios cujo valor é função do total de contribuições realizado e da idade da aposentadoria do trabalhador. Assim, a característica essencial deve ser a contribuição ao longo dos anos de vida ativa, para ter acesso a recursos para seu próprio sustento e o de sua família, quando houver perda da capacidade de trabalho. Essa perda pode decorrer de idade avançada ou doenças que induzam a uma incapacidade temporária ou permanente para trabalhar. Assim, os benefícios previdenciários substituem o salário, em geral, ou os rendimentos decorrentes da ocupação (tabela 1).

TABELA 1
Contribuição sobre folha salarial, piso e teto de benefícios para benefícios ordinários da previdência social – países selecionados (2013-2014)

| País | Folha salarial (%) | | Mensais correntes (US\$) | |
|----------------|--------------------|------------|--------------------------|-----------------------|
| | Empregado | Empregador | Piso de benefícios | Teto de contribuições |
| Brasil | 8-11 | 21-23 | 338 | 2.080 |
| Rússia | - | 22 | 119 | 1.580 |
| Índia | 10-12 | 17,71 | 16 | 243 |
| China | 8 | 20 | Regional | Não |
| África do Sul | Não | Não | 33 | ND |
| Argentina | 11 | 10-12,71 | 199 | 4.780 |
| México | 1,75 | 6,90 | 182 | 2.891 |
| Chile | 18,84 | 1,26-3,26 | 48 | 4.846 |
| Portugal | 11 | 23,25 | 574 | Não |
| Itália | 9,19 | 23,81 | 686 | 11.429 |
| Alemanha | 9,8 | 9,8 | 1.164 | 8.150 |
| Suécia | 7,031 | 10,21 | 233 | 5.702 |
| Estados Unidos | 6,2 | 6,2 | 1.200 | 9.750 |

Fonte: SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b).

Obs.: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Ao analisar-se a tabela 1, cabe destacar que o Brasil não possui estrutura de contribuição que seja particularmente diversa da observada pelos demais países, embora existam

diferenças a destacar.¹ Países que possuem salários menores, conforme apontou Euzeby (2000), tendem a apresentar parcelas maiores a serem custeadas pelos empregadores, e o contrário ocorre para países com salários maiores, nos quais a parcela de empregado e empregadores é parecida, quando não idêntica.

A previdência complementar ou privada assume uma importância que não deve ser esquecida. Países com sistemas de previdência privada ou complementar importantes – como Estados Unidos, Suécia, Chile, México ou Alemanha – podem requerer alíquotas de menores, porque a parcela destinada à previdência privada será parte importante da composição da renda dos inativos. Cabe destacar, ainda, que sistemas com componentes baseadas na capitalização integral ou parcial das contribuições podem apresentar alíquotas menores, embora muitos deles, como o Chile, apresentem problemas de cobertura segundo Marcel (2006). Isso se refletiu também no valor dos benefícios que são modestos, gerando vulnerabilidade quando da passagem para a condição de beneficiário da previdência.

Por fim, cabe destacar que muitas vezes um país opta por pagar benefícios universais de base para toda a população, quando da perda, temporária ou definitiva, da capacidade de trabalho, sem considerar as contribuições efetuadas. Entre os países selecionados, a África do Sul, em sua vertente pública, adota o pagamento de benefícios em caráter universal, e a complementação de renda previdenciária é fornecida pela previdência complementar aos mais abastados.

O caso brasileiro não difere muito da experiência internacional para organizar planos de previdência. Isso se deve ao fato de quase totalidade dos trabalhadores contar com rendimentos de valor limitado e que dependem do sistema público quase integralmente. O Brasil assemelha-se a países como Portugal e Itália, entre os europeus, ou à Argentina entre os vizinhos. Estados Unidos, Suécia, Chile, México ou Alemanha contam com sistemas privados ou complementares de envergadura e a reposição de renda não depende somente do sistema público. A China e a Índia não se mostram essencialmente diferentes do Brasil na forma de organizar o sistema. Já a Rússia não conta com contribuições dos trabalhadores e o mesmo ocorre com a África do Sul.

1. É essencial destacar que a tabela 1 focaliza apenas as contribuições que se destinam às aposentadorias ordinárias – ou seja, aquelas previstas para as situações normais – e não cobre populações específicas. No caso brasileiro, os indicadores não tratam dos trabalhadores em regime de economia familiar, em geral em atividades rurais que contribuem com tributos que incidem sobre o resultado da comercialização da produção. Situações similares existem para todos os países, com públicos-alvo que podem ser diferentes.

O quadro 1 focaliza as carências mínimas e de referência para os países selecionados para determinar o acesso aos benefícios.

QUADRO 1
Carência e idade de acesso a aposentadorias – países selecionados

| País | Carências mínimas (não inclui benefícios assistenciais) | Carência de referência (aposentadoria ordinária ou completa) | Idade de referência (homem/mulher) | Idade mínima |
|----------------|---|--|---|-----------------------------------|
| Brasil | Quinze anos de contribuição | 35/30 anos de contribuição | 65 anos (homem); 60 anos (mulher) | Não |
| Rússia | Cinco anos de cobertura | Não fixa | 60 anos (homem); 55 anos (mulher) | Regional |
| Índia | Dez anos de cobertura | Não existe pensão completa | 55 anos | Não |
| China | Quinze anos de cobertura | Atuarial via contribuição | 60 anos (homem); 55 a 60 anos (mulher) | 50 anos (homem); 45 anos (mulher) |
| África do Sul | Teste de meios | Não aplicável | 60 anos | Não muda |
| Argentina | Dez anos de serviço | Trinta anos de contribuição | 65 anos (homens); 60 a 65 anos (mulher) | Não muda |
| México | Não prevê | 25 anos de contribuição | 65 anos | Não |
| Chile | Vinte anos de contribuição | Não fixa | 65 anos (homem); 60 anos (mulher) | Não |
| Portugal | Quinze anos de contribuição | Quarenta anos de contribuição | 66 anos | 57 anos |
| Itália | Quinze anos de contribuição | 42 anos de contribuição | 66 anos (homem); 62 anos (mulher) | Não |
| Alemanha | Cinco anos de contribuição | 45 anos de contribuição | 65 anos e 1/4 | 63 anos |
| Suécia | Não definida | Não fixa | 65 anos | 61 anos |
| Estados Unidos | Dez anos de cobertura | 35 anos de cobertura | 66 anos | 62 anos |

Fonte: SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b).

Obs.: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Diante do quadro 1, o Brasil é um país detentor de condições algo rígidas em termos de normas de carência e idade para acesso às aposentadorias por idade, superadas apenas pelo Chile e pelo México – que não prevê essa modalidade. É preciso destacar que existem países que exigem apenas a cobertura do cidadão e outros que requerem tempo de serviço ou residência. A comprovação do tempo de contribuição é a norma mais severa. No caso brasileiro, conforme a Lei nº 8.213/1991 – após a Emenda Constitucional (EC) nº 20/1998 –, é preciso contribuir por quinze anos para ter direito a uma aposentadoria por idade. Países como Estados Unidos, Rússia, China ou Índia falam em cobertura e a Argentina, em tempo de serviço – ou seja, adotam categorias menos severas que a contribuição. Os países com modelos de proteção social conservadores, como Itália e Portugal, são os que mais se assemelham ao Brasil.

Por sua vez, para as carências de referência, o Brasil possui um tempo total de contribuição ou cobertura similar para os países não desenvolvidos da América Latina

ou do BRICS – ou seja, algo entre trinta e 35 anos. Esse tempo se revela menor que o de países da Europa, em que o tempo total supera os 40 anos. A exceção entre países desenvolvidos são os Estados Unidos. Em relação à idade de referência, que não é uma idade mínima para o pagamento de aposentadoria ordinária – isto é, aquela prevista para um ciclo de trabalho regular –, a situação é similar. Assim, os países centrais apresentam idades mais elevadas, e os países não desenvolvidos revelam idades menores. Os indicadores de idade de referência no Brasil superam aqueles do BRICS, são similares aos de países da América Latina e menores que os de países centrais. Para a maioria dos países da OCDE, as idades mínimas estão em elevação e vivenciam um período de transição, após a adoção de reformas do tipo paramétrico (SSA, 2013a; 2013b; 2014a; 2014b e ILO, 2015). No contexto apresentado, as regras de acesso a aposentadorias ordinárias – ou seja, as aposentadorias por tempo de contribuição (ATCs) – no Brasil são generosas diante do cenário internacional, ao contrário do que ocorre com as aposentadorias por idade. Assim, os menos abastados precisam seguir regras mais duras e rígidas no Brasil, enquanto os mais abastados estão em situação privilegiada quando o foco é a comparação internacional.

As diferenças entre idades de referência para homens e mulheres também são mais comuns entre países não desenvolvidos e menos comuns entre os desenvolvidos, em que a exceção ainda é a Itália, que está em fase de transição para a equiparação. Ao considerar as informações internacionais contidas em SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b), existe tendência a adotar reformas para equiparar a idade mínima entre homens e mulheres.

Para concluir, cabe insistir que a idade de referência não é uma idade mínima na maioria dos países. Quem completou o tempo total previsto pode não ter idade mínima, como é o caso do regime geral de previdência social no Brasil, no Chile, no México, na China, na Itália ou na Suécia, todos com redução no valor dos benefícios antes da idade de referência. No caso desses países, existe um sistema de contas nocionais (NDC – *notional defined accounts*) ou de capitalização individual, que reduz o valor do benefício com a conjunção de idade e tempo de contribuição, segundo ILO (2015). Ainda cabe notar que a Itália, embora não estabeleça idade mínima, exige total de 42 anos de contribuição – ou seja, bem superior aos 35 anos do Brasil.

As diferenças entre sistemas previdenciários estendem-se às aposentadorias por invalidez. Entre os países selecionados, muitas das diferenças conceituais entre contribuição e cobertura persistem, mas as regras referentes às contribuições adquirem mais importância, de acordo com as informações dispostas no quadro 2.

QUADRO 2

Carência e perda da capacidade laboral, com vistas à concessão de aposentadorias por invalidez não acidentárias – países selecionados

| País | Carências mínimas | Perda da capacidade laboral |
|----------------|---|---------------------------------------|
| Brasil | Um ano de contribuição | Perícia médica |
| Rússia | Estar empregado | 50% |
| Índia | Não define | 100% |
| China | Estar segurado | Determinação médica |
| África do Sul | Não aplicável | Teste de meios |
| Argentina | Contribuir por trinta meses | 66% pelo menos |
| México | Contribuir entre 150 e 250 semanas | 50% (250 semanas) e 75% (150 semanas) |
| Chile | Um a dois anos de contribuição | 30% (parcial) e 70% (total) |
| Portugal | Cinco anos de contribuição para a invalidez total e três para a parcial | 66,7% |
| Itália | Cinco anos de contribuição | 66,7% |
| Alemanha | Cinco anos de filiação e três de contribuição | Cerca de 38% |
| Suécia | Um ano de filiação | 25% |
| Estados Unidos | 25% de contribuição previstos na idade | Determinação médica |

Fonte: SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b). Nota: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Diante do apresentado no quadro 2, o Brasil está em situação mais favorável de acesso, em comparação à de países da América Latina e entre os desenvolvidos. Mas esse comentário se inverte ao considerar Rússia e China, em que as regras de acesso são mais brandas que as brasileiras. Esse âmbito de análise não é simples e é preciso ter cuidado antes de tecer conclusões.

É possível afirmar que, em países desenvolvidos, as regras de carência são mais severas, mas geram outros direitos em termos de proteção social, com serviços sociais específicos para fins de reabilitação. Essa situação não é a realidade entre os países da América Latina ou do BRICS, embora existam diferenças a considerar também nesse âmbito. Esses indicadores não são precisos, mas as informações existentes em ILO (2015) não deixam margem a dúvidas quanto às diferenças na disponibilidade de recursos para atendimento ou reabilitação em países desenvolvidos e com maior renda *per capita*.

Outro aspecto em que o Brasil apresenta problemas, até mesmo entre países não desenvolvidos, é a inexistência de critérios para aferir a invalidez parcial – ou seja, que permite a ocupação em tempo parcial. Nesse âmbito, as situações do Chile e do México revelam-se mais adequadas que as do Brasil. Mas a fixação de percentuais de perda de capacidade é complexa, pois países detentores de regulamentos detalhados podem

apresentar condutas rígidas, que criem problemas para os trabalhadores em situações pouco comuns. Por sua vez, a inexistência de regulamentos precisos pode contribuir para concentrar decisões demais na órbita dos peritos, o que pode gerar riscos de avaliação, isso sem falar na elevação dos riscos de fraude ou má conduta.

As questões relativas a pensões por morte, apresentadas no quadro 3, também merecem atenção no debate brasileiro. Esse tipo de pensão representa o benefício de referência nas origens da proteção social, pois a urbanização, aliada à obrigação do aceite da condição de assalariamento, gerou dependência de ocupação remunerada para prover o sustento. O envelhecimento era um problema menor, pois poucos eram os que atingiam as idades mais elevadas, e aqueles que atingiam esse patamar, em geral, sobreviviam por pouco tempo nessa época. A pensão por morte era a forma de garantir um fluxo de recursos devido à morte do provedor, ou de um dos provedores da família, segundo Alber (1987). A importância inicial do problema nem sempre foi bem adaptada às mudanças nas estruturas familiares, e, no caso do Brasil, a questão ainda é particularmente aguda, a considerar o disposto no quadro.

QUADRO 3
Carências, taxa de reposição e cessação de pensões por morte – países selecionados

| País | Carências | Taxa de reposição | Cessação |
|---------------|--|---|--|
| Brasil | Estar segurado e casado por mais de dois anos e ter pelo menos 44 anos para receber o benefício por toda a vida. | 100% do benefício do segurado titular, rateado entre viúvos, filhos e ex-cônjuges. | Quando os filhos atingem 21 anos. Após essa idade, a pensão é revertida para os viúvos. |
| Rússia | Pensionistas com mais de 55 anos de idade, desempregados ou em idade escolar. | Pensão universal acrescida de complemento em função do nível de contribuições no NDC. | Vinte e três anos para órfãos que estudam. Nunca cessa para viúvas. Estimativa de 228 meses de prestações. |
| Índia | Um mês de filiação e teste de meios. | Auxílio para famílias pobres; depende de fundos para viúva, filhos, pais ou designados. | Novo casamento; 25 anos para órfãos que estudam. |
| China | Estar segurado. | Depende dos ganhos. Ajuda de seis a doze meses acrescida de fundos e juro atuarial. | Não definido. |
| África do Sul | Testes de meios. | Depende dos fundos criados – junto a seguro-desemprego. | Até oito meses para viúvos. |
| Argentina | Cinco anos; reduz para dois se tiver filhos. | Entre 50 e 70% para o viúvo e 20% para órfãos. | Sem referências. |
| México | 150 semanas de contribuição. | Noventa por cento do benefício e até 30% disso para órfãos. | Morte do viúvo, novo casamento ou maioridade dos filhos. |
| Chile | Estar segurado. | Cinquenta por cento do benefício para viúvos e até 15% para órfãos. Pais podem receber. | Quando os filhos atingem 18 ou 24 anos, se estudarem. |
| Portugal | Três anos de contribuição. | Sessenta por cento para viúvo mínimo de um ano de casamento ou dois de união consentida | Novo casamento ou maioridade (27 anos, se estudante). Em cinco anos, para viúvo até 35 anos de idade. |

(Continua)

(Continuação)

| País | Carências | Taxa de reposição | Cessação |
|----------------|---|---|---|
| Itália | Cinco anos (três antes da morte) ou 15 anos a qualquer tempo. | Sessenta por cento para viúvo de mais de 65 anos e sem aposentadoria e até 30% para órfãos. | Novo casamento ou maioridade aos 18 ou 21 anos, se estudam. |
| Alemanha | Cinco anos de contribuição do segurado com teste de meios. | Entre 25% e 55%, dependendo do plano escolhido e da idade do pensionista. | Em dois anos, para nascidos após 1962 e casados após 2002; com a morte ou o casamento do pensionista antes disso. |
| Suécia | Nascidos até 1944 e casados antes de 1990. | Não definido. | Filhos maiores de 18 anos (20, se estudam). No caso de novo casamento para nascidos antes de 1956. |
| Estados Unidos | Seis trimestres aos 28 anos e quarenta aos 60 anos. | Sessenta por cento para viúvo com mínimo de dez anos de casamento e 20% até dois órfãos. | Novo casamento antes dos 60 anos ou maioridade dos filhos. |

Fonte: SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b).

Nota: Os dados para países da Europa e da Ásia são de 2013 e os para países das Américas e da África, de 2012.

Ao analisar o quadro 3, todos os países possuem regras de acesso mais severas que as brasileiras e as taxas de reposição brasileiras superam as demais. Segundo as regras vigentes, não existe nenhuma carência para os dependentes, e o pagamento equivale à íntegra do benefício devido ao segurado titular no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que serve de base para o comparativo nesta seção.

Para Argentina, Chile, Estados Unidos, Itália ou Portugal, o valor do benefício oscila entre 50% e 60% do benefício devido ao titular, patamar este que pode ser adotado também na Alemanha, a depender do plano de benefícios selecionado. A dependência da evolução dos planos do tipo NDC também foi relevante no BRICS, excluindo-se o Brasil. O caso da Suécia é muito interessante, pois o benefício foi abolido para as populações nascidas após 1944 e casadas após 1990. Relatos referentes a esse país, conforme aponta, por exemplo, Esping Andersen (1999), revelam haver muita preocupação quanto a empregar o viúvo e criar condições adequadas para lidar com filhos menores, quando for o caso. Conforme indicaram Esping-Andersen e Myles (2007), essa opção está relacionada ao fato de haver um grande número de serviços sociais para cuidar das crianças órfãs de um dos pais.

A recente Lei nº 13.135/2015 introduz mudanças importantes ao requerer dois anos de convivência conjugal e idade mínima de 44 anos para poder receber o valor da pensão de forma vitalícia. Caso o casamento ou união seja inferior a dois anos, a referida lei prevê a concessão de quatro meses de benefícios em caso de morte prematura do segurado, para amparar os dependentes. Essa medida reduz a generosidade do sistema de previdência brasileiro em relação às pensões por morte, mas ainda se revela branda diante da existente em outros países.

Quando são consideradas as regras de custeio e as referentes aos benefícios de prestação continuada em sistemas de previdência social, é possível afirmar que a percepção apresentada pelo debate público dominante tende a apresentar um teor inexato, quando a análise se foca em informações concretas. Nas aposentadorias para as populações com idade avançada, que, no caso brasileiro, incorporam aquelas por tempo de contribuição e idade, as regras apresentam similaridade com as de países não desenvolvidos. No entanto, essas regras são consideradas um tanto generosas ao não fixar idade mínima para quem contribui entre trinta e 35 anos. Não é possível deixar de enfatizar que as ATCs se revelam em certa medida generosas, diante do cenário existente para países vizinhos ou dos desenvolvidos e dotados de *welfare State*, segundo a definição de Esping-Andersen (1990).

As aposentadorias por invalidez e as pensões por morte, sobretudo, possuem regras um tanto mais imprecisas no Brasil em termos de seguro social. No caso das aposentadorias por invalidez, a forte dependência da avaliação da perícia e a indefinição relativa quanto à invalidez parcial ou total podem gerar problemas, como gastos excessivos, além daqueles relativos à sociabilidade pelos atingidos por essa situação e que não mais podem trabalhar. Já as pensões por morte se revelam generosas em matéria de carências para a concessão em relação aos viúvos, generosidade esta que não tem par quando comparada às de outros países. As reformas atuais propostas melhoraram a situação, mas ainda apresentam dificuldades, sob a ótica do seguro social e até mesmo dos direitos sociais, ao permitir receber múltiplos benefícios previdenciários sem perder o direito de acesso ao trabalho em moldes regulares.

3 COBERTURA DA PREVIDÊNCIA EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA

A seção anterior apresentou as principais características dos planos de custeio e benefícios para sistemas de previdência social em países selecionados, com foco em questões relativas ao seguro social. A severidade ou a liberalidade das regras existentes depende, em grande medida, das condições de cobertura e do contingente daqueles que conseguem contribuir. Tudo isso é função das condições inerentes à ocupação e ao mercado de trabalho de cada país, bem como do papel reservado a benefícios sem contrapartida em termos de contribuição, ou, ainda, da ação da assistência social. Outras condições, como as relativas à demografia e à estrutura da ocupação, também merecem atenção para poder entender as diferenças entre os países selecionados para este estudo.

Uma condição essencial, ao tratar de política de proteção social, seguridade ou seguro social, diz respeito à estrutura etária da população e às condições de vida, que se traduzem na esperança de vida adicional dos que integram a população de cada país em uma idade específica (tabela 2).

TABELA 2
Esperança total de vida da população total aos 20, 65 e 80 anos – países selecionados
(Em anos de idade)

| País | 20 anos | | 65 anos | | 80 anos | |
|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2005-2010 | 2095-2100 | 2005-2010 | 2095-2100 | 2005-2010 | 2095-2100 |
| Brasil | 75,1 | 88,7 | 82,6 | 90,6 | 89,4 | 93,6 |
| Rússia | 68,5 | 79,5 | 79,2 | 83,6 | 86,6 | 88,8 |
| Índia | 70,5 | 81,4 | 78,5 | 84,4 | 86,8 | 89,3 |
| China | 76,4 | 85,6 | 80,8 | 86,8 | 87,0 | 89,7 |
| África do Sul | 57,7 | 78,7 | 77,6 | 83,8 | 86,3 | 89,4 |
| Argentina | 76,8 | 88,1 | 82,2 | 89,7 | 88,2 | 92,6 |
| Chile | 79,5 | 91,8 | 83,9 | 92,9 | 89,3 | 95,0 |
| México | 78,2 | 90,3 | 83,2 | 91,6 | 88,5 | 93,8 |
| Estados Unidos | 79,0 | 89,0 | 83,9 | 90,5 | 89,0 | 93,0 |
| Alemanha | 80,3 | 91,4 | 83,9 | 92,3 | 88,5 | 94,2 |
| Portugal | 79,3 | 91,5 | 83,3 | 92,5 | 88,1 | 94,3 |
| Itália | 82,0 | 93,4 | 84,9 | 94,1 | 89,1 | 95,4 |
| Suécia | 81,5 | 91,9 | 84,4 | 92,7 | 88,7 | 94,4 |

Fonte: ILO (2015).

De acordo com a tabela 2, aos 20 anos de idade e, especialmente, aos 65 anos de idade, existe crescente convergência relativa à esperança adicional de vida entre os países, e, com o passar dos anos, essa situação tenderia a solidificar-se, de acordo com as estimativas apresentadas por ILO (2015). É preciso destacar que existem diferenças entre os países desenvolvidos e os demais, especialmente aos 20 anos de idade. Essas diferenças, conforme apontou ILO (2015), dizem respeito a condições de vida, como o acesso e a qualidade de serviços sociais e da infraestrutura de serviços públicos, bem como ao nível educacional. Em países desenvolvidos, com renda *per capita* elevada e estabilidade institucional, essas condições se traduzem em melhor qualidade de vida e das condições de trabalho, o que se reflete em maior esperança adicional de vida.

No entanto, existem situações que merecem atenção especial, como são os casos da Índia, da Rússia e da África do Sul. No caso do primeiro país, os baixíssimos valores da renda *per capita*, quando comparados a todos os demais países, conforme apontou ILO (2015), explicam os valores baixos em termos de esperança adicional de vida. Já o caso da Rússia é bem diferente, pois sua renda *per capita* é a mais elevada entre os países do BRICS, e a situação da população de 20 anos, um tanto pior que a da China ou a do Brasil. Isso se explica por problemas de saúde que, com frequência, decorrem de elevados patamares de tabagismo e, sobretudo, de alcoolismo, que são amplamente reconhecidos nos debates internacionais. Já no caso da África do Sul, a esperança adicional de vida menor advém não apenas das limitações da renda *per capita*, que são importantes, mas também da ampla disseminação da Aids na população. Isso fez com que, conforme indicou WHO (2005), a esperança de vida diminuísse de forma sensível, em fenômeno este que se repete entre os vizinhos no sul da África.

No caso do Brasil, os indicadores estão em posição mediana entre países com menor renda *per capita*, como os países do BRICS ou da América Latina. Essa posição mostra como as limitações na renda *per capita*, associadas a problemas de governança institucional, amplamente reconhecidos, criam dificuldades. Curiosamente, aos 80 anos de idade, o Brasil é o país que apresenta as melhores condições de sobrevivência, embora as diferenças sejam muito pequenas. Isso pode ser explicado, no caso brasileiro, pelo fato de os que atingem essa idade possuírem condições de vida bem melhores em relação ao restante da população. Em relação às projeções para o final do século XXI, essa situação se modifica, e o Brasil fica em situação similar à dos demais países do BRICS ou à de países vizinhos, e todas as diferenças parecem convergir. Convém destacar que esse tipo de projeção pode ser frágil, pois problema decorrente de mudanças climáticas ou de questões sanitárias pode mudar a trajetória prevista, conforme alerta WHO (2005).

Um aspecto que merece atenção, para aferir o número de contribuintes e a cobertura da previdência nas diversas faixas etárias, diz respeito à distribuição da população segundo sua posição na ocupação. Conforme apontaram Gillion *et al.* (2000), as sociedades com maiores índices de assalariamento possuem contingente mais elevado de contribuintes (tabela 3).

TABELA 3
Distribuição da população ocupada de 15 a 64 anos de idade, segundo a posição na ocupação – países selecionados (2009-2012)
 (Em %)

| | Ano | Assalariados | Empregadores | Conta própria | Economia familiar | Não classificados |
|----------------|------|--------------|--------------|---------------|-------------------|-------------------|
| Brasil | 2009 | 66,4 | 4,3 | 20,5 | 4,6 | 4,2 |
| Rússia | 2008 | 92,7 | 1,5 | 5,6 | 0,1 | - |
| Índia | 2010 | 18,1 | 1,1 | 63,9 | 16,9 | - |
| China | 2009 | 31,7 | - | - | 1,8 | - |
| África do Sul | 2011 | 84,5 | 5,4 | 9,3 | 0,8 | - |
| Argentina | 2012 | 77,0 | 4,0 | 18,5 | 0,5 | - |
| Chile | 2011 | 68,5 | - | - | 1,4 | - |
| México | 2011 | 66,3 | - | - | 6,1 | - |
| Estados Unidos | 2011 | 93,2 | - | 6,8 | 0,1 | - |
| Alemanha | 2012 | 88,4 | 4,7 | 6,3 | 0,5 | - |
| Portugal | 2012 | 78,3 | 5,0 | 16,0 | 0,7 | - |
| Itália | 2012 | 75,2 | 6,6 | 16,8 | 1,4 | - |
| Suécia | 2012 | 89,5 | 3,8 | 6,4 | 0,2 | - |

Fonte: ILO (2015), com base em dados fornecidos pelos respectivos países.

Os dados da tabela 3 comprovam que a formulação apontada por Gillion *et al.* (2000) é correta – ou seja, um patamar maior de assalariamento terá por contrapartida um número mais elevado de contribuintes, em relação à população economicamente ativa (PEA) ou à população em idade ativa (PIA). Os países europeus e os Estados Unidos possuem maiores níveis de assalariamento que os demais, o que eleva o total de contribuintes. No entanto, os dados da tabela para países como a Rússia ou a África do Sul exigem atenção. Nesses casos, o fato de os rendimentos possuírem valores menos elevados indica que a componente de seguro social clássico apresenta limitações. Assim, a necessidade de prover benefícios sem contrapartida estritamente contributiva representa solução oportuna e que não possui viés assistencialista, para lidar com essa característica que em geral se repete em países não desenvolvidos.

Por sua vez, os países da América Latina selecionados apresentam índices de não assalariamento elevados, e essa afirmação também vale para a China e a Índia. Nesses países, as dificuldades para empregar os trabalhadores em ocupações assalariadas de longa duração no contexto urbano ainda não se equiparam a países desenvolvidos. No caso da China e, sobretudo, da Índia, o contingente de população rural ainda é muito relevante, enquanto em países da América Latina isso é menos pronunciado, embora os patamares ainda sejam maiores que os de países desenvolvidos. No caso de países latino-americanos, o número de trabalhadores por conta própria urbanos é elevado e contribui muito para fragilizar a situação de contribuinte do seguro social.

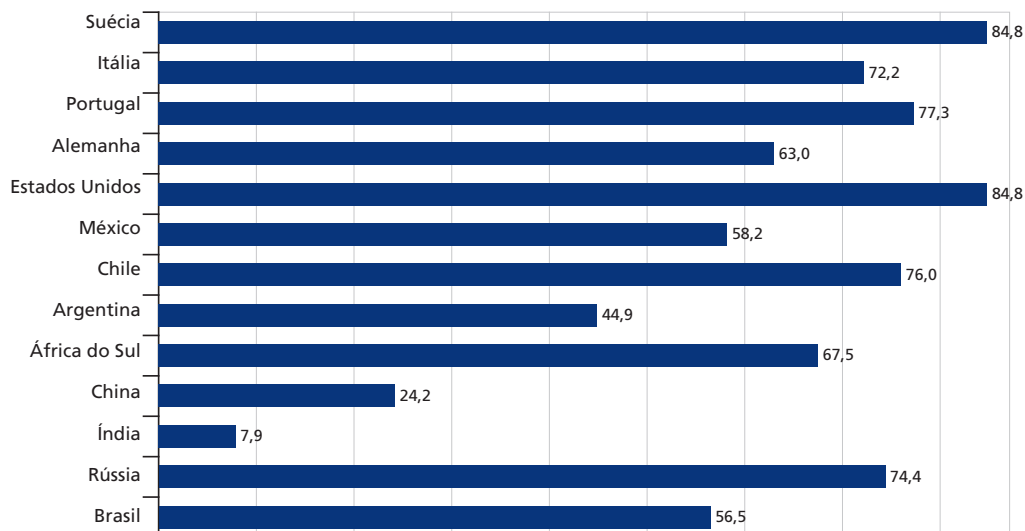
Para arrematar, existem ainda algumas situações específicas que dificultam elevar o número de contribuintes regulares para regimes previdenciários baseados no seguro social. No Brasil, entre os empregados, existe um respeitável contingente que não contribui para a Previdência Social, e isso merece especial destaque para os que atuam em atividades domésticas ou na construção civil, segundo Ipea (2013). Essa situação – aliada à frágil fiscalização do respeito aos direitos sociais – reforça o caráter de limitação do número de contribuintes para a previdência social não somente no Brasil, mas também em outros países latino-americanos ou do BRICS.

Um componente importante para verificar como a população consegue estar coberta de forma regular para o seguro social é verificar como está a situação em relação a acidentes de trabalho. Conforme apontam importantes estudos internacionais como Flora e Heidenheimer (1981) ou Alber (1987), os acidentes de trabalho foram o primeiro componente a merecer legislação específica e, conforme apontou Ewald (1986), foi a que mais debate gerou sob o prisma jurídico. No Brasil – segundo Ipea (2006) –, os acidentes de trabalho também foram os que mereceram atenção da legislação em termos nacionais mais precoces, datando de 1919, sendo anterior, portanto, à lei Eloy Chaves que foi promulgada em 1923 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Cobertura obrigatória para acidentes de trabalho – países selecionados (2010)

(Em %)



Fonte: ILO (2015), com base em dados fornecidos pelos respectivos países.

Ao observar-se o gráfico 1, é possível perceber que existem diferenças entre os países, e, em geral, aqueles com maior renda *per capita* possuem patamares superiores de cobertura. No entanto, essa regra apresenta exceções dignas de atenção. A Alemanha apresenta patamares modestos em relação aos países desenvolvidos, e isso se deve a uma legislação que dá cobertura um tanto generalizada para doenças e riscos de invalidez temporária ou permanente. Essa legislação não discrimina as causas acidentárias.

Países que separam a gestão de riscos previdenciários dos acidentários apresentam diferenças entre os graus de cobertura dessas categorias, como acontece na África do Sul e na Rússia. Essa situação também existiu no Brasil até 1966, conforme apontou Ipea (2006), mas, desde então, a gestão é conjunta, e quem está protegido contra acidentes de trabalho, também está protegido dos demais riscos, respeitadas as carências específicas para cada um destes riscos, pois estes se diferenciam. No caso brasileiro, é importante destacar que contribuintes individuais – como os trabalhadores autônomos – e segurados facultativos não possuem acesso a benefícios acidentários. Por fim, os países com níveis de renda *per capita* mais baixos, como a China e a Índia, apresentam patamares muito reduzidos de cobertura.

Muitos dos países que apresentam dificuldades para cobrir a população em matéria de benefícios previdenciários adotam esquemas de assistência social de apoio, com vistas a atender as populações que não fizeram contribuições, ou cuja baixa densidade impede a elegibilidade para esses fins. Esse tipo de arranjo institucional, conforme apontou ILO (2015), não se aplica a todos os países (tabela 4).

TABELA 4
Cobertura e gasto com benefícios em dinheiro da assistência social e seu custo sobre o produto interno bruto (PIB) – países selecionados (2009-2013)

| País | Ano | Acima de 65 anos (%) | PIB (%) |
|----------------|------|----------------------|---------|
| Argentina | 2012 | 3,2 | 0,5 |
| Brasil | 2010 | 41,8 | 1,6 |
| Chile | 2013 | 22,8 | 0,9 |
| Índia | 2012 | 29,8 | 0,05 |
| Itália | 2011 | 6,9 | n.d. |
| México | 2009 | 22,2 | 0,1 |
| Suécia | 2011 | 46,7 | 0,5 |
| Estados Unidos | 2011 | 4,8 | n.d. |

Fonte: ILO (2015), com base em dados fornecidos pelos respectivos países

Ao considerar a tabela 4, é possível perceber que a existência de regimes de assistência social para prover rendimentos para quem perde a capacidade de trabalho não é típica de países não desenvolvidos. Entre os países apresentados na tabela, foi a Suécia o país que providenciou o maior número de pessoas cobertas por esse tipo de transferência, seguido do Brasil. Já os países que mais gastaram recursos, como proporção do produto interno bruto (PIB), foram Brasil e Chile. Vale lembrar que as informações focalizaram as populações idosas, com 65 anos ou mais, e não se detiveram nas demais coortes. Assim, programas para os mais jovens, como o Bolsa Família do Brasil ou o Oportunidades do México, não integram esse cálculo. No caso das pessoas com invalidez, os valores pagos no Brasil, para o benefício de prestação continuada (BPC) desse grupo, somente integram esse tipo de dispêndio se o beneficiário tiver mais de 65 anos – ou seja, o equivalente a quem possui BPC por idade. Vale assinalar que as famílias – não os indivíduos beneficiários no Brasil – que recebem proventos da assistência podem ser destinatárias de benefícios previdenciários, conforme dispõe a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) (Lei nº 8.742/1995) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003). Os valores, no caso brasileiro, são elevados porque, além do BPC, também são integrados pelas prestações pagas a beneficiários rurais, que representam expressivo contingente no país.²

Entre os países que não apresentam esse tipo de arranjo institucional, Rússia, África do Sul, Alemanha e Portugal preveem a cobertura da população com benefícios do tipo piso universal de inspiração Beveridgiana (*flat rate*). Em outras palavras, existem disposições legais para o pagamento de um piso a todos aqueles que participaram do mercado de trabalho ou estiveram residentes no país, segundo SSA (2013a; 2013b; 2014a; 2014b). Para a China, não foi possível estabelecer dados precisos. As informações não são extensivas, mas o dispositivo previdenciário possui o papel de suplementação, que é atribuído à assistência em outros casos, como na Suécia. No caso brasileiro, o foco não é suplementar, mas prover rendimentos a populações com inserções laborais mais frágeis, baixos rendimentos e que pouco ou nada conseguem contribuir.

As contribuições, para determinar a cobertura da PIA – definida aqui com base na população entre 15 e 64 anos de idade –, segundo a maioria dos estudos sobre a previdência ou a seguridade, em termos de pagamento de benefícios, são um tema central.

2. O indicador referente a 41,8% da população brasileira coberta por benefícios previdenciários não contributivos na tabela 4 deve-se ao fato de ILO (2015) considerar os benefícios rurais, e não apenas aqueles da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), como não contributivos. Essa postura é questionável sob o prisma legal. Embora muitos analistas brasileiros possam concordar com ILO (2015), a legislação prevê a contribuição de trabalhadores rurais em regime de economia familiar.

Esse é o assunto mais destacado ao realizar análises sob o prisma comparativo internacional, conforme apontaram Gillion *et al.* (2000). Cabe adicionar que a situação de não cobertura na PIA ou entre aposentados significa que a população nessa situação possui vulnerabilidades em potencial e requer atenção por parte das autoridades responsáveis pelas políticas públicas (tabela 5).

TABELA 5
Cobertura da PIA e da população aposentada – países selecionados (2011)
(Em %)

| País | Contribuintes sobre a população de 15 a 64 anos | Cobertura da população aposentada | | |
|----------------|---|-----------------------------------|---------------|-------------------|
| | | Total | Contributivos | Não contributivos |
| Brasil | 31,4 | 86,3 | 50,0 | 36,3 |
| Rússia | 48,7 | 100,0 | - | - |
| Índia | 7,4 | 24,1 | 9,9 | 14,2 |
| China | 46,4 | 74,4 | 32,2 | 42,1 |
| África do Sul | 3,5 | 92,6 | 27,7 | 64,9 |
| Argentina | 35,7 | 90,7 | 63,6 | 27,1 |
| Chile | 40,4 | 74,5 | 29,5 | 45,0 |
| México | 25,1 | 25,2 | 3,0 | 22,2 |
| Estados Unidos | 78,5 | 92,5 | 87,6 | 4,9 |
| Alemanha | 59,9 | 100,0 | - | - |
| Portugal | 58,6 | 100,0 | - | - |
| Itália | 58,2 | 81,1 | 75,1 | 6,0 |
| Suécia | 92,8 | 100,0 | 52,0 | 48,0 |

Fonte: ILO (2015), com base em dados fornecidos pelos respectivos países.

Segundo a tabela 5, existem importantes diferenças entre países e para PIA são de natureza diversa daquela que afeta a população aposentada. Em relação à PIA, cabe observar que a diferença entre os países desenvolvidos e os demais é nítida, pois nos países desenvolvidos mais de 58% dessa população contribui para o sistema de previdência, com patamares elevados nos Estados Unidos e de grande dimensão como na Suécia. Entre os demais países, existem patamares muito reduzidos – como na Índia ou na África do Sul –, limitados – como no México, no Brasil, na Argentina e no Chile – ou mais elevados – como na China ou na Rússia –, que se aproximam dos países desenvolvidos com *welfare State*.

Essas diferenças dizem respeito à forma de organizar o mercado de trabalho, segundo Esping Andersen e Myles (2007), bem como à capacidade de governança e

organização institucional, destacada por Gillion *et al.* (2000). A diferença entre relações de trabalho formais e não formais sob o prisma dos direitos sociais é essencial para explicar as diferenças entre esses parâmetros. Em geral, as sociedades desenvolvidas, além de apresentarem maiores níveis de assalariamento, são severas no combate a atividades que não obedeçam aos regulamentos trabalhistas e sociais, que obrigam as empresas e seus trabalhadores a contribuir para a previdência. Na Rússia, os baixos níveis de renda devem dificultar a operação nessa escala, enquanto a China ainda possui populações rurais que representam cerca da metade da população. Vale destacar que a maior presença em atividades rurais representa obstáculo para elevar o índice de contribuintes sobre a PIA, e o Brasil também é atingido por esse fenômeno, embora a escala seja menor que a da China ou da Índia.

Em relação à população aposentada, que passa para essa condição segundo leis diferentes para cada país, as questões apresentam-se de outra maneira e as diferenças são menores. A dicotomia entre países desenvolvidos ou não possui menos força em termos de cobertura. Países como Argentina ou África do Sul revelaram patamares similares aos da Europa ocidental ou dos Estados Unidos. Já a Rússia cobre a totalidade de sua população, assim como Alemanha, Portugal ou Suécia. O Brasil apresentou patamares similares aos da Itália, e grande parte de sua população não coberta de 14% terá direito a uma pensão por morte, conforme apontaram Matijascic e Kay (2013) – ou seja, possui cobertura. Essa situação deve ser similar para a Itália, pois ambos são países que ainda apresentam os reflexos de organização familiar baseada no modelo do homem provedor (*male breadwinner*). Em relação aos países selecionados, Índia e México revelam patamares de cobertura inferiores a 25%. No caso da Índia, o problema da extensa economia de base rural e os baixos níveis de renda *per capita* explicam o fenômeno. Mas, entre mexicanos, tudo indica ser necessário um esforço para oferecer cobertura previdenciária maior, pois seus indicadores econômicos assemelham-se aos de Brasil, Argentina e Chile.

Ao adotar um esforço analítico para questões referentes ao universo de contribuintes e beneficiários da previdência – considerando-se, ainda, os aspectos demográficos, assistenciais e da ocupação –, é possível verificar que as diferenças entre os países desenvolvidos e os demais são essenciais. Os primeiros possuem estruturas de assalariamento mais consolidadas, o que os ajuda a elevar o patamar de contribuintes sobre a PIA e a apresentar, ainda, estrutura demográfica mais madura, embora, nesse terreno, as diferenças possam diminuir no futuro. Essas diferenças apresentam fortes implicações sobre

a cobertura da previdência, sobretudo no foco que se organiza a partir do seguro social. Para poder lidar com os problemas descritos, muitos países desenvolveram sistemas de assistência que permitem reverter muitas das dificuldades apontadas, ou, ainda, criar regulamentos jurídicos mais sólidos para atender os indivíduos ou seus familiares, ainda que sua densidade de contribuição seja bastante oscilante.

4 GASTOS PREVIDENCIÁRIOS DE ACORDO COM BENEFÍCIOS DE PRESTAÇÃO VITALÍCIA

As diferenças em relação às regras de elegibilidade, de contribuição para a previdência e de taxas de reposição, ou, ainda, para a prestação de serviços sociais, têm por contrapartida gastos públicos – ou seja, promessas mais ou menos generosas implicam gastos de maior ou menor dimensão em diferentes países. Um dos aspectos centrais para criticar a previdência tem por origem seus custos, que são considerados elevados. Segundo as críticas, as regras seriam generosas demais, existem problemas de gestão e os custos que decorrem disso criam problemas para ampliar a competitividade dos países. Em uma ótica comparativa internacional, esta seção aponta os gastos totais, mas irá, também, apresentar os gastos com benefícios para os idosos e os indivíduos com incapacidade permanente – seja esta parcial ou total –, bem como as pensões por morte para os dependentes.

O Consenso de Washington, formulado por Williamson (1990), destacou que os países que queriam atingir padrões de elevado desenvolvimento deveriam formular políticas amigáveis em relação aos mercados, reduzir a presença do setor público na vida econômica e organizar políticas públicas que fossem favoráveis ao crescimento nessa perspectiva. Segundo Merrien, Parchet e Kernén (2005) – até meados dos anos 1990 –, foram preconizadas políticas alinhadas ao Consenso de Washington no âmbito das políticas sociais (a chamada segunda fase), com vistas a ampliar a presença de mecanismos de mercado nesse âmbito e conter aumento potencialmente explosivo de seus custos com conseqüente elevação da carga tributária. A tabela 6 apresenta indicadores que merecem atenção nesse quesito.

TABELA 6
Gastos sociais públicos sobre o PIB – países selecionados (1990 e 2010)
(Em %)

| País | Gastos sociais | | Benefícios em dinheiro (2010) |
|----------------|----------------|------|-------------------------------|
| | 1990 | 2010 | |
| Brasil | 13,7 | 21,3 | 15,5 |
| Rússia | 12,0 | 16,0 | 12,0 |
| Índia | 1,7 | 2,6 | 1,4 |
| China | 5,2 | 6,8 | 5,6 |
| África do Sul | 6,0 | 9,8 | 5,0 |
| Argentina | 15,1 | 18,1 | 12,8 |
| Chile | 9,9 | 10,4 | 6,8 |
| México | 3,3 | 7,7 | 5,0 |
| Estados Unidos | 13,6 | 19,6 | 11,3 |
| Alemanha | 21,7 | 26,2 | 19,1 |
| Portugal | 12,5 | 26,4 | 18,5 |
| Itália | 19,9 | 28,4 | 20,2 |
| Suécia | 30,2 | 28,6 | 21,3 |

Fonte: ILO (2015), com base em dados fornecidos pelos respectivos países.

Ao focalizar a tabela 6, é possível perceber que as diferenças entre os países desenvolvidos e os demais são reveladoras. No entanto, aspectos culturais – como as questões religiosas, ideológicas e de mentalidades – também são relevantes, conforme apontaram Esping-Andersen (1990) e Merrien, Parchet e Kernen (2005), para explicar a dimensão do gasto público social e do papel reservado aos gastos privados. O nível de renda – como os dos países do BRICS, ou da América Latina – revela haver limitações para os gastos com políticas sociais. Seria necessário ponderar, ainda, que menores níveis de envelhecimento também são relevantes. Para arrematar, não é possível dizer que houve redução dos gastos sociais, mas sua variação apresentou diferenças entre países. Essas diferenças parecem se relacionar ao empenho em promover reformas, conforme apontou ILO (2015), ou, ainda, concernem ao crescimento da economia entre 1990 e 2010. Em outras palavras, países que promoveram reformas buscaram efetuar retração dos direitos sociais, conforme apontou Pierson (2000), o que teve por contrapartida uma elevação do gasto social menor, como no Chile, ou até mesmo uma redução do gasto social, conforme é possível observar para a Suécia.

Entre os países selecionados, existem diferenças de porte nos gastos que não podem ser explicadas apenas pela renda *per capita*. Se, entre os países do BRICS, o Brasil

e a Rússia apresentam gastos mais elevados em 1990 ou em 2010, o poder explicativo da renda *per capita* é relevante. Mas na América Latina, isso não é tão evidente. Argentina e Brasil possuem gastos bem mais elevados que os do Chile e, sobretudo, do México, e as diferenças em termos de renda *per capita* não explicam o fenômeno. Nesses casos, conforme apontaram Matijascic e Kay (2006) ou Gill, Packard e Yermo (2005), Chile e México apostaram em maior presença do mercado e em redução do Estado, ao contrário do Brasil, que, em políticas sociais, apresentou uma agenda de proteção mais ampla e abrangente. O caso da Argentina é um tanto complexo, pois, em meados dos anos 1990, esse país adotou reformas paradigmáticas à chilena; após o advento da era Kirchner, houve uma “reforma da reforma”, retomando o modelo público com viés universal e forte componente distributivo. A “reforma da reforma” ocorreu também no Chile, mas as reformas de 2008 mantiveram a lógica da de 1981, instaurando maiores níveis de proteção para os atingidos por baixos rendimentos associados a reduzidas densidades de contribuição.

Por fim, cabe destacar que, em geral, países com aspectos culturais considerados mais conservadores focalizam, conforme a formulação de Esping-Andersen (1990), a proteção ao trabalhador e à sua família, colocando em plano secundário as ações mais voltadas aos serviços sociais. Segundo o autor, o modelo liberal, cujo caso típico é o dos Estados Unidos, busca realizar uma ação do Estado após a impossibilidade de equacionar os problemas via mercado. Já o modelo social-democrata, cujo paradigma é a Suécia, possui forte componente estatal e preocupações acentuadas com a prestação de serviços sociais para buscar a coesão social. Isso explica porque países liberais possuem gastos menores que os conservadores e estes, por sua vez, estão em patamar abaixo daqueles considerados universalistas ou social-democratas. Embora Esping-Andersen (1990) não tenha focalizado países não desenvolvidos, vale notar que características similares também se apresentam nesse contexto.

Ao considerar o exposto até o momento, é importante destacar as várias formas de gasto de cada país, segundo os diferentes tipos de prestação. Esse tipo de detalhe pode revelar quais são os aspectos centrais da forma de atuar de cada país em termos de prioridades (tabela 7).

TABELA 7

Gastos sobre o PIB em proteção social, segundo a destinação – países selecionados (2010)
(Em %)

| País | Proteção social | Saúde | Idosos | Desemprego | Laborais | Risco | Assistên- cia | Infância |
|----------------|-----------------|-------|--------|------------|----------|-------|------------------|----------|
| Brasil | 21,3 | 5,8 | 7,8 | 0,7 | 0,3 | 1,7 | 4,5 | 0,6 |
| Rússia | 16,0 | 4,0 | 6,8 | 0,2 | - | 2,7 | 1,8 | 0,5 |
| Índia | 2,6 | 1,1 | 0,7 | - | 0,5 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| China | 6,8 | 1,3 | 2,9 | 0,1 | 0,2 | 1,6 | 0,5 | 0,2 |
| África do Sul | 9,8 | 4,7 | 2,2 | 0,2 | - | 1,5 | - | 1,2 |
| Argentina | 21,1 | 6,2 | 6,8 | 0,1 | - | 5,1 | 2,0 | 1,0 |
| Chile | 10,4 | 3,6 | 3,3 | 0,0 | 0,3 | 1,0 | 1,3 | 0,9 |
| México | 7,7 | 2,8 | 1,9 | n.a. | 0,0 | 0,1 | 1,9 | 1,1 |
| Estados Unidos | 19,9 | 8,6 | 6,9 | 1,1 | 0,1 | 1,6 | 0,9 | 0,7 |
| Alemanha | 27,1 | 8,5 | 11,0 | 1,5 | 0,9 | 2,5 | 0,8 | 1,8 |
| Portugal | 25,6 | 7,2 | 12,5 | 1,2 | 0,8 | 2,4 | 0,3 | 1,2 |
| Itália | 27,8 | 7,4 | 15,6 | 0,8 | 0,4 | 2,1 | 0,1 | 1,4 |
| Suécia | 29,8 | 7,3 | 10,8 | 0,7 | 1,1 | 5,7 | 1,2 | 3,0 |

Fonte: ILO (2015), com base em dados fornecidos pelos respectivos países.

Ao focalizar os dados apresentados pela tabela 7, é possível, uma vez mais, separar os países da Europa ocidental e os Estados Unidos daqueles da América Latina ou do BRICS, pois os gastos dos primeiros, em geral, superam os gastos dos demais. Essa separação, contudo, apresenta limites, pois Argentina e Brasil apresentam percentuais superiores aos dos Estados Unidos, e a Rússia possui gastos maiores que os dos países não desenvolvidos, situando-se em posição intermediária.

As diferenças não estão centradas apenas em questões gerais dos gastos. Nas políticas específicas, as diferenças são importantes e merecem atenção. O Brasil destaca-se, por exemplo, nos gastos destinados aos idosos em relação aos demais países do BRICS ou a vizinhos da América Latina. Até mesmo a Rússia, com população mais envelhecida, apresenta gastos inferiores. Essas despesas conjugam os pagamentos de aposentadorias e pensões por morte e excluem aquelas por invalidez, ou os auxílios-doença para os que não são idosos. Em matéria de saúde, o Brasil também está em destaque, embora o patamar argentino seja superior. De toda maneira, os países da Europa ocidental e os Estados Unidos gastam bem mais com saúde.

Quando o foco é a população em idade ativa, o Brasil não se destaca, ficando em posição inferior à Rússia e à Argentina, que, nesse quesito, perde apenas para a Suécia. Nos casos da Argentina e da Suécia, os patamares destinados aos benefícios de risco – ou seja, auxílios-doença – destacam-se. Nesse caso, a literatura, em geral, revela ser uma forma de reduzir os riscos do desemprego aberto, conforme apontaram Gillion *et al.* (2000). Os dados do Brasil, se não aparecem entre os mais elevados, também requerem atenção, pois têm acesso a esses benefícios aqueles que estão na condição de segurados da previdência – isto é, um grupo limitado em relação à PIA. Em outras palavras, isso significa que existem problemas de condições de vida e fraca disseminação de serviços sociais de apoio para estimular outras formas de atendimento aos seus dependentes.

Em relação aos gastos com assistência social, o Brasil apresenta nítida distância em relação aos demais países, e os que aparecem a seguir são Argentina e Rússia, o que é significativo. No caso argentino, como no brasileiro, o porte da economia informal e seus reflexos sobre a situação de indivíduos e famílias parecem ser o fator mais relevante para gerar essa situação. No Brasil, além disso, a busca pela universalização da cobertura acaba por fazer com que a assistência seja a saída para atender as populações vulneráveis com programas como o BPC, em contexto em que contribuir para a previdência é importante, mas incerto para muitos. No caso da Rússia, os problemas de informalidade não são similares aos da América Latina, mas as desigualdades de renda e a vulnerabilidade social estimulam a adoção de soluções cujos gastos aparecem em patamar similar ao argentino. Em relação a políticas para a infância no âmbito da proteção social, o Brasil não aparece com destaque e fica em posição modesta, quando comparado aos demais países da América Latina ou à África do Sul. Os países desenvolvidos apresentam patamares maiores, e isso é especialmente verdadeiro nos casos da Alemanha e da Suécia. Tudo isso denota notável fragilidade do Brasil para lidar com a infância e a juventude.

Os dados apresentados por ILO (2015) são interessantes e permitem situar o Brasil em contexto amplo. No entanto, esses dados não permitem obter conclusões mais precisas em questões relativas aos benefícios típicos do seguro social; a saber, os destinados aos idosos, os custos com pensões por morte e os que se referem a aposentadorias por invalidez. Os programas da seguridade social de amparo às famílias também requerem destaque. Já as questões relativas ao emprego ou desemprego não foram focadas, por não serem o objeto deste estudo. Disto decorre a importância de utilizar dados da OCDE, cujo rol de países é menor, mas permite apresentar mais detalhes. A tabela 8 apresenta

os indicadores para os gastos em dinheiro com os idosos, ao associar as aposentadorias destinadas a eles, bem como a aposentadoria por idade ou a ATC do Brasil.³

TABELA 8
Proteção a idosos: gastos públicos sobre o PIB – países selecionados (1995 e 2011)
(Em %)

| País | 1995 | 2011 |
|----------------|------|------|
| Chile | 6,7 | 3,7 |
| Alemanha | 7,8 | 8,5 |
| Itália | 12,0 | 14,4 |
| México | 0,5 | 1,6 |
| Portugal | 6,0 | 11,2 |
| Suécia | 7,4 | 6,9 |
| Estados Unidos | 5,1 | 6,0 |
| OCDE – média | 6,3 | 7,2 |
| Brasil | 4,6 | 5,2 |

Fonte: Brasil (2006; 2012a) e OECD Stat.
Obs.: Dados extraídos em 3 de dezembro de 2015.

Os gastos com populações idosas expostos na tabela 8, ao se considerar os dispêndios públicos com aposentadorias, apresentaram tendência à elevação, sendo que tal fato também ocorreu no Brasil. Isso se deve ao envelhecimento da população e, no caso brasileiro, aos esforços para elevar o patamar de contribuintes. Vale ressaltar, para o Brasil, ter havido um modesto grau de expansão do PIB entre 1990 e 2004, elevando relativamente essa proporção. É preciso considerar, ainda, que esses gastos obedecem às determinações constitucionais. Nesse contexto, os benefícios que pagam o equivalente ao piso de um salário mínimo representam cerca de 60% no regime geral, e existe uma política ativa de recuperação do poder de compra desse piso desde 1995, com amplo reforço após 2005, segundo Ipea (2014). Os valores pagos pelo Brasil ainda são inferiores aos dos países desenvolvidos, embora sejam um tanto superiores aos do Chile e do México.

A superioridade do patamar de gastos com benefícios para idosos em relação ao México e ao Chile deve-se à reforma paradigmática adotada por ali, segundo a expressão

3. No caso brasileiro, as informações foram coletadas junto ao Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps), do Ministério da Previdência Social (MPS) (Brasil, 2006; 2012a), para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e o Boletim Estatístico de Pessoal (BEP) (Brasil, 2012b), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), para servidores públicos federais. Para determinar os gastos com benefícios para idosos, a distribuição de benefícios para servidores federais foi assumida também para servidores estaduais e municipais, com a ausência de dados abrangentes como os do Aeps.

de Pierson (2000). Essas reformas consistiram em substituir os regimes de repartição e de gestão estatal, por regimes de capitalização e contas individuais geridos através de instituições com uma lógica de mercados. O movimento do Brasil foi o inverso e as reformas adotaram um padrão paramétrico – ou seja, com alterações nos planos de custeio ou de benefícios, sem alterar a sua lógica jurídico-institucional.

Em geral, segundo os dados do OCDE, houve um aumento generalizado dos gastos entre 1990 e 2011, com a exceção do Chile, cuja reforma paradigmática se deu em 1981, e da Suécia, que promoveu profundas reformas paramétricas e optou por sistemática de NDC. Entre os benefícios pagos aos idosos, Itália e Portugal apresentam destaque, que decorre de um rápido envelhecimento, associado a um baixo nível de dinamismo no crescimento do PIB.

Uma das questões que apresenta diferenças entre os dados apresentados por ILO (2015) e por OECD Stat para 2011 é poder apresentar, com precisão, os gastos com pensões por morte, segundo os resultados expostos na tabela 9. Nesse caso, para os servidores públicos, existem informações suficientes para calcular as despesas.

TABELA 9
Pensão por morte: gastos públicos sobre o PIB – países selecionados (1995 e 2011)
(Em %)

| País | 1995 | 2011 |
|----------------|------|------|
| Chile | 0,9 | 0,7 |
| Alemanha | 2,8 | 2,0 |
| Itália | 2,4 | 2,6 |
| México | 0,2 | 0,3 |
| Portugal | 1,2 | 1,8 |
| Suécia | 0,7 | 0,4 |
| Estados Unidos | 0,9 | 0,7 |
| OCDE – média | 0,9 | 1,0 |
| Brasil | 2,2 | 2,8 |

Fonte: Aeps, MP e OECD Stat.
Obs.: Dados extraídos em 3 de dezembro de 2015.

Ao se observar os dados da tabela 9, é possível notar que o Brasil apresenta gastos superiores a todos os demais países, inclusive a Itália, que lidera entre os países da OCDE. Ao contrário do que ocorreu nas despesas com benefícios para idosos, os gastos sobre o PIB ou até mesmo o *per capita* apresentaram tendências à redução em muitos países, com destaque para os Estados Unidos, a Alemanha e a Suécia.

Essa redução nos gastos se deve a dois movimentos que se deram em paralelo. Por um lado, o chamado modelo *male breadwinner*, em que o homem trabalha para sustentar a família e a mulher cuida desta e do lar está em retração nos países do ocidente desde os anos 1950 e 1960. Esse movimento ocorreu antes nos países que integram a OCDE. Como os que recebem aposentadorias, em geral, não podem acumular esses benefícios com as pensões, existe tendência de reduzir o montante de benefícios desse tipo, ao contrário do que ocorre no Brasil.

A outra questão está conectada ao esforço para reformar a seguridade, que teve grande ênfase nos anos 1990 e teve por meta impulsionar a retração dos direitos sociais, o que tornou a elegibilidade mais árdua e tendeu a reduzir o valor da taxa de reposição dos benefícios, conforme apontou Pierson (2000). Esse movimento, que afetou todos os benefícios do tipo seguro social, também implicou importante influência sobre a pensão por morte. No caso do Brasil, as reformas em pensões por morte atingiram mais os regimes previdenciários dos servidores públicos até 2003, e a entrada em vigor da Lei nº 13.135/2015 representa, também, uma novidade no regime geral.

Em relação aos gastos com incapacidade para o trabalho, as explicações serão mais breves, porque grande parte dos argumentos foi apresentada anteriormente. As diferenças concentram-se na evolução ao longo dos anos⁴ (tabela 10).

TABELA 10
Incapacidade para o trabalho: gastos públicos sobre o PIB – países selecionados (1995 e 2011)
(Em %)

| País | 1995 | 2011 |
|----------------|------|------|
| Chile | 1,0 | 1,0 |
| Alemanha | 3,2 | 2,4 |
| Itália | 2,2 | 2,1 |
| México | - | 0,1 |
| Portugal | 2,6 | 2,3 |
| Suécia | 4,0 | 2,6 |
| Estados Unidos | 1,4 | 1,6 |
| OCDE – média | 2,4 | 2,1 |
| Brasil | 1,1 | 1,4 |

Fonte: Aeps, MP e OECD Stat.
Obs.: Dados extraídos em 3 de dezembro de 2015.

4. Nesse caso, a distribuição de benefícios por incapacidade no Brasil para servidores públicos federais foi entendida como também comum aos servidores estaduais e municipais, e o valor médio dos benefícios foi considerado idêntico para todas as modalidades existentes.

Nos países assinalados na tabela 10, houve importante redução dos gastos em relação ao PIB para os países da Europa ocidental, com destaque para a Alemanha e a Suécia. O fato de os valores *per capita* não terem sido reduzidos indica que as mudanças se deram em regras de elegibilidade e afetaram menos as taxas de reposição dos benefícios. As fortes reduções observadas na Suécia revelam que essa saída para reduzir os efeitos do desemprego foi submetida a limites, privilegiando a condução mais austera nas condições de gestão do seguro social.

A evolução observada para o Brasil não apresenta essa mesma lógica porque o benefício não foi o foco dos movimentos de reforma nos governos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva ou do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. O envelhecimento da população, associado a dificuldades com doenças crônicas e de condições de vida ou trabalho incentivaram uma evolução relativamente uniforme e que segue a lógica da evolução dos benefícios em geral.

Em relação aos amparos para as famílias, os dados estão relacionados a programas do tipo *conditional cash transfer* (CCT) ou a outros assistenciais – como a Loas – ou do tipo salário-família⁵ (tabela 11).

TABELA 11
Amparo às famílias: gastos públicos sobre o PIB – países selecionados (1995 e 2011)
 (Em %)

| País | 1995 | 2011 |
|----------------|------|------|
| Chile | 0,4 | 0,6 |
| Alemanha | 1,4 | 1,3 |
| Itália | 0,4 | 0,7 |
| México | - | 0,4 |
| Portugal | 0,6 | 0,8 |
| Suécia | 1,9 | 1,5 |
| Estados Unidos | 0,3 | 0,1 |
| OCDE – média | 1,3 | 1,3 |
| Brasil | 0,5 | 1,1 |

Fonte: Aeps, MP e OECD Stat.
 Obs.: Dados extraídos em 3 de dezembro de 2015.

5. Não existem benefícios assistenciais para servidores públicos no Brasil.

Ao considerar as informações da tabela 11, é possível observar que existe tendência à estabilidade nos gastos em relação ao PIB, com viés para a redução nos países paradigmáticos em termos de *welfare State*, como os Estados Unidos, a Alemanha e a Suécia. No entanto, em países com dificuldades econômicas, cabe destacar que os gastos se elevam, conforme apontam os casos da Itália e de Portugal.

Já em países da América Latina, esses gastos tendem a se elevar. Isso se deve aos problemas econômicos, com baixo nível de dinamismo, como foi o caso do México e do Brasil, até o começo dos anos 2000. No caso do Chile, a retomada de gastos dessa natureza deve-se ao aumento da exclusão nas políticas de seguro social, que elevaram as vulnerabilidades e estimularam a adoção de políticas compensatórias, sobretudo sob a égide da presidente Michelle Bachelet, com as reformas de 2008.

Os indicadores apresentados na seção obedecem à lógica proposta por Pierson (2000) – ou seja, se existe a possibilidade de formar arenas com sólida mobilização dos potenciais beneficiários, as mudanças tendem a ser brandas. Já nos casos em que os grupos mais afetados possuem menos *voice*, as possibilidades para impor uma retração são mais prováveis. Essa formulação é particularmente importante para os indicadores apresentados, como foco nos países da OCDE, nos quais é possível comparar anos diferentes. Os gastos com idosos tenderam a crescer, pois o envelhecimento está em marcha, e os segurados possuem grande poder de mobilização para conter os ímpetus reformistas em sociedade democráticas, pois todos esperam envelhecer.

Em relação a pensões por morte, esse nível de mobilização não é grande, pois, na maioria dos países, ao contrário do Brasil, somente recebe o benefício quem não possui outras fontes de rendimentos, e acumular diversas fontes é ilegal. O fato de as mulheres terem ido para o mercado de trabalho e de uma pensão por morte pagar valores mais reduzidos que os das aposentadorias reduz a probabilidade de concessão desses benefícios. A redução relativa na concessão no caso das aposentadorias por invalidez parece estar relacionadas a um controle mais estrito e a uma menor capacidade de mobilização, pois – segundo Pierson (2000) – as pessoas não esperam adoecer, ao contrário do que ocorre, por exemplo, com o envelhecimento. A maior parte das reformas é para evitar sua utilização para contornar o problema de empregabilidade existente entre parcelas da população.

Por fim, no caso de benefícios para as famílias, parece que a lógica é diferente por grupos de países. Entre os mais desenvolvidos, os valores destinados a esse gasto reduzem-se, embora isso dependa do país e do ímpeto reformista que foi maior nos Estados Unidos e na Suécia do que em Portugal ou na Itália. Já em países não desenvolvidos, houve tendência à elevação dos gastos, que, em muitos casos, se deve à criação de políticas do tipo CCT, que serviram para aliviar as dificuldades econômicas de países como os da América Latina.

5 CONCLUSÕES

O Brasil, ao efetuar comparações internacionais em relação a planos de custeio e benefícios, apresenta problemas e limitações. As alíquotas de contribuição são elevadas porque os salários médios são relativamente baixos quando comparados a países desenvolvidos e até mesmo a vizinhos. Países com salários menores tendem a adotar alíquotas mais elevadas para os empregadores, conforme apontou Euzéby (2000). Se os salários brasileiros atingirem patamares similares aos da Europa Ocidental, essas regras deveriam ser revistas.

Em termos de acesso aos benefícios, é preciso reafirmar, conforme apontou Ipea (2006), que as regras são severas no Brasil para quem ganha pouco e possui um ciclo de vida irregular, pois requer quinze anos de contribuição e 60 anos de idade para as mulheres e 65 para os homens. Apenas Chile, Portugal e Itália exigem regras mais severas, e todos estes países apresentam um ciclo de vida laboral mais regular que o brasileiro. A rigidez dessas regras, apontadas por Marcel (2006), estimularam a adoção de reformas em 2008 no Chile para atender quem possuía baixos rendimentos.

O acesso a aposentadorias para idosos no Brasil pode ser considerado brando para quem tem um ciclo de vida laboral regular, recebe remunerações mais elevadas e contribui regularmente, mas não discrepam muito em relação ao que se observa em vários países do BRICS. Alguns países permitem se aposentar mais cedo, mas é preciso ter contribuído por 42 anos, como na Itália, ou apresentar excepcional desempenho dos fundos, como no México e no Chile, o que ainda não aconteceu. Elevar o tempo de contribuição se a opção for a de seguir com essas condições é alternativa lógica para o Brasil e que deve reduzir os gastos com aposentadorias.

Um dos problemas do debate público brasileiro é confundir a idade de referência com a idade mínima. Muitos países admitem a aposentadoria antes da idade de referência, se houver um total suficiente de contribuições e, nesses casos, se se aceitar uma grande redução do valor dos benefícios que seriam pagos nas idades de referência. Nesse sentido, a lógica do fator previdenciário adotado no Brasil entre 1999 e 2015 ou a atual fórmula 85/95 seguem a lógica do cenário internacional, embora as condicionantes atuariais possam não ser as melhores sob o prisma técnico.

A diferença que não pôde ser captada com as informações da OIT e da OCDE, mas que é dominante mundo afora, é o fato do aposentado ou pensionista não poder somar esse benefício aos rendimentos decorrentes da ocupação e a outro benefício social, conforme apontaram Gordon (1988) ou Gillion *et al.* (2000). Assim, muitos países, como a Alemanha, buscam facilitar o acesso à aposentadoria, em momentos de crise econômica, para liberar postos de trabalho para os mais jovens e reduzir os males do desemprego. Com as atuais leis brasileiras, isso não seria possível. O problema não se resume à elegibilidade precoce, e pesa muito a possibilidade de acumular diferentes proventos no Brasil. É claro que adiar a idade de aposentadoria deve reduzir os gastos com previdência, mas, como as reformas de 1998 e 2003 não conseguiram atingir as propostas de aumento da idade mínima, impedir os aposentados ou pensionistas de trabalhar ou somar esses dois tipos de benefícios poderia reduzir bastante os gastos, pois muitos optariam por manter-se no mercado de trabalho, no qual os rendimentos são maiores. Não é possível deixar de observar que essa proposta também enfrentaria imensos obstáculos políticos.

O Brasil não apresenta uma lógica singular em termos de crescimento dos gastos com aposentadorias por idade ou invalidez. A evolução segue a trajetória esperada de envelhecimento associada ao amadurecimento do sistema da Previdência Social. Já nos casos das pensões por morte e, sobretudo, dos gastos com famílias, a análise requer cuidado. A concessão de pensões por morte ainda não segue as regras consagradas da política social, cuja determinação é privilegiar a ausência de outras fontes de rendimento. Permitir a acumulação de pensões por morte, aposentadorias e proventos da ocupação não segue o fundamento do direito social, tal como descrito por Gillion *et al.* (2000). No caso brasileiro, esse acúmulo de rendimentos beneficia as populações mais abastadas, embora não se restrinja a estas.

No caso dos benefícios para as famílias, ocorre algo diferente. Como a condição de contribuinte não é dominante no Brasil, é preciso oferecer benefícios para famílias com baixos rendimentos *per capita* para aliviar a pobreza. Isso permite evitar a não cobertura das populações pobres e idosas ou com incapacidade. Situações similares apresentaram-se no Chile, por motivos que não são idênticos, mas similares, pois o foco também é o combate à pobreza. Esse é um problema que aflige as sociedades com forte precarização nas relações de trabalho; fenômeno que se repete há décadas na América Latina. Mas, *per se*, isso não garante o fim da vulnerabilidade sem uma efetiva cobertura via serviços sociais, como educação e saúde, de qualidade, gerando oportunidades mais sólidas e duradouras de inserção no mercado de trabalho.

Ao efetuar comparações internacionais, os resultados ajudam a debater melhor os desafios da previdência e das políticas sociais. Adotar medidas apressadas não extingue os problemas. Segundo Gillion *et al.* (2000), por exemplo, o aumento de idade mínima ou o endurecimento das regras de elegibilidade podem elevar a concessão de aposentadorias por invalidez, ocasionar maiores gastos com seguro-desemprego ou reforçar ações assistenciais. Dito de outra maneira, ao propor reformas, é necessário considerar o cenário mais geral, analisando-se os possíveis impactos de eventuais reformas. Os problemas de desemprego crônico entre idosos devem ser cuidadosamente considerados, ao se propor reformas da previdência.

É inegável que ainda existam problemas que afetam a equidade de forma negativa na Previdência Social do Brasil. Ao permitir o acúmulo de benefícios previdenciários e destes com os rendimentos da ocupação, não existe a possibilidade de utilização da previdência para promover políticas de apoio para o mercado de trabalho. O fato de as regras de elegibilidade serem brandas para quem contribui regularmente e severas para quem contribui de forma irregular é algo a reter após efetuar este estudo. Não lidar com esses desafios, que se mantêm inalterados há muitas décadas, dificulta a consolidação de uma agenda de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

ALBER, J. **Dalla carità allo stato sociale**. Bologna: il Mulino, 1987.

BALDWIN, P. **The politics of social solidarity**: class bases of the European welfare State 1875-1975. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

BARRIENTOS A. **Welfare regimes in Latin America**. UK: University of Hertfortshire, 2001.

BRASIL. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social – 2005**. Brasília: MPS, 2006.

_____. Ministério da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social – 2011**. Brasília: MPS, 2012a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Boletim Estatístico de Pessoal**, Brasília, v. 17, n. 200, dez. 2012b.

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.

_____. (Ed.). **Welfare State in Transition: National Adaptation in Global Economies**. London: Sage, 1999.

ESPING-ANDERSEN, G.; MYLES, J. **The welfare State and redistribution**. 2007. Disponível em: <<https://goo.gl/27keZl>>.

EUZÉBY, A. Le financement de la protection sociale et l'emploi de la mondialization de l'économie. *In*: INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE ON SOCIAL SECURITY, Helsinki, 2000.

EWALD, F. **L'Etat social**. Paris: Presses Universitaires Françaises, 1986.

FERRERA, M. M. S. **Politica e riforme sociali nelle democrazie**. Bologna: il Mulino, 1993.

FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A. J. (Eds.) **The development of welfare States in Europe and America**. Piscataway: Transaction Publishers, 1981.

GILL, I.; PACKARD, T.; YERMO, J. **Keeping the old-age promise**. Washington: Stanford University Press; World Bank, 2005.

GILLION, C. *et al.* **Social security pensions: development and reform**. Geneva: ILO, 2000.

GORDON, M. S. **Social security policies in industrial countries: a comparative analysis**. Berkeley: Cambridge University Press, 1988.

ILO – INTERNATIONAL LABOUR OFFICE. **World Social Protection Report 2014/2015: building economic recovery, inclusive development and social justice**. Geneva: ILO, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais**. Brasília, n. 22, 2014.

_____. **Boletim de Políticas Sociais**. Brasília, n. 21, 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado de uma nação**. Brasília: Ipea, 2006.

ISSA – INTERNATIONAL SOCIAL SECURITY ASSOCIATION. **Social security coverage extension in the BRICS**. Geneva: ISSA, 2013.

MARCEL CULLELL, M. (Ed.). **Derecho a una vida digna en la vejez**: hacia um contracto social com la previsión em Chile. Santiago: Governo do Chile, 2006.

MATIJASCIC, M.; KAY, S. Social security at the crossroads: toward effective pension reform in Latin America. **International social security review**, v. 59, n. 1, p. 3-26, Jan. 2006. Disponível em: <www.issa.int>.

_____. Universal social security coverage and democracy: the Brazilian path to nation building. *In: Social security coverage extension in the BRICS*: a comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa. Geneva: ISSA, 2013.

MERRIEN, F-X.; PARCHET, R.; KERNEN, A. **L'État social**: une perspective internationale. Paris: Armand Colin, 2005.

MESA-LAGO, C. **Social security in Latin America**: pressure groups, stratification and inequality. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.

PIERSON, P. **Coping with permanent austerity**: welfare State restructuring in affluent democracies – The new politics of the welfare State. London: Oxford University Press, 2000.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 1942.

SSA – SOCIAL SECURITY ADMINISTRATION. **Social security programs throughout the World**: Americas. Washington: SSA, 2013a.

_____. **Social security programs throughout the World**: Africa. Washington: SSA, 2013b.

_____. **Social security programs throughout the World**: Asia. Washington: SSA, 2014a.

_____. **Social security programs throughout the World**: Europe. Washington: SSA, 2014b.

WHO – WORLD HEALTH ORGANIZATION. **The World Health Report 2005**: make every mother and child count. Geneva: WHO, 2005.

WILLIAMSON, J. **Latin American adjustment how much has happened**. Washington: Institute for International Economics, 1990.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

Revisão

Ângela Pereira da Silva de Oliveira

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Leonardo Moreira Vallejo

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Erika Adami Santos Peixoto (estagiária)

Laryssa Vitória Santana (estagiária)

Pedro Henrique Ximendes Aragão (estagiário)

Thayles Moura dos Santos (estagiária)

Editoração

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

