

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

Milko Matijasic

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

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 elevado 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.

Existe uma preocupação especial em apresentar informações atualizadas, com vistas a revelar como se organizam os países em termos de custeio e, sobretudo, benefícios. Foram 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.

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 inexacto, 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 30 e 35 anos. Não é possível deixar de enfatizar que as aposentadorias por tempo de contribuição (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 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.

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 população em idade ativa (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.

Os indicadores apresentados neste trabalho 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 retração são mais prováveis. Essa formulação é particularmente importante para os indicadores apresentados, com foco nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (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 mais radicais em sociedades 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 modalidades 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 relacionada 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.

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.

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.

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 particularmente 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

- ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare capitalism**. Cambridge: Polity Press, 1990.
- 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.
- GILLION, C. *et al.* **Social security pensions: development and reform**. Geneva: ILO, 2000.
- PIERSON P. **Coping with permanent austerity: welfare State restructuring in affluent democracies – The new politics of the welfare State**. London: Oxford University Press, 2000.