

Brasil: o estado de uma nação

Edição 2006

Mercado de Trabalho, Emprego e Informalidade

Capítulo - Texto-Base: Previdência

Coordenador Temático: Milko Matijascic

**Versão preliminar do capítulo de
O Estado da Nação, edição de 2006,
apresentado ao IPEA – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada – Favor não citar**

***PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: O
PERÍODO PÓS-LABORAL***

SUMÁRIO

Seguridade mercado de trabalho e competitividade: em busca de simbiose.....	1
1 - trajetória da seguridade social no Brasil.....	5
1.1 – do seguro à seguridade social.....	5
1.2 - aposentadorias no Brasil: um processo de reformas continuadas.....	11
2- identificando as principais questões debatidas.....	15
2.1 - cobertura de contribuintes e beneficiários: a origem do desequilíbrio.....	16
2.2 – seguridade e situação social: opiniões divergentes.....	20
2.3 - financiamento, gasto e equilíbrio de longo prazo.....	22
3 – organização institucional da seguridade e competitividade: entre a modernidade e a tradição	24
3.1 – acesso aos benefícios da seguridade: na contramão da competitividade.....	25
3.2 – financiamento e competitividade: um tema polêmico e mal resolvido.....	31
3.3 – indicadores de gestão e avaliação da ação estatal.....	37
3.4 - gastos com seguridade social e competitividade.....	41
4 - aspectos externos que influenciam a seguridade social.....	48
4.1 – perfil demográfico e condições de saúde.....	49
4.2 – atividade econômica, distribuição de renda e seguridade social	52
4.3 – perfil de ocupação da população e seguridade social	55
Seguridade social, mercado de trabalho, mundialização e competitividade em perspectiva	58
Referências Bibliográficas	64
ANEXOS	66
Notas	79

BOXES

Box 1 – parâmetros relativos à seguridade social: regimes financeiros, planos de benefícios e sua organização em camadas ou pilares	6
Box 2 – benefícios da seguridade: causalidades, modalidades, temporalidade e situação	8
Box 3 - reformas estruturais e reformas paramétricas	11
Box 4 – as três economias políticas do welfare state	27
Box 5 – salário mínimo, piso previdenciário e renda de cidadania.....	28
Box 6 - desoneração da folha salarial e reforma da previdência na américa latina	36
Box 7 – mortalidade e condições de vida.....	51
Box 8 - aposentadoria, pressão salarial e desemprego por nível de qualificação	56
Box 9 – provisão mercantil de serviços para a seguridade social (marketization).....	62

QUADROS

Quadro 1 - tempo de contribuição e valor das aposentadorias nos RPP: 1998-2003	14
Quadro 2 - acesso aos principais benefícios dos regimes geral e especiais	25
Quadro 3 - Fontes de Financiamento da Seguridade Social	32

GRÁFICOS

Gráfico 1 –pagamento de benefícios para idosos brasileiros com 60 anos ou mais - %	16
Gráfico 2 –cobertura previdenciária direta e indireta da pia - %	18
Gráfico 3 – probabilidade de contribuição previdenciária da PEA - %	18

Gráfico 4 - distribuição da concessão de benefícios previsíveis do INSS- %	19
Gráfico 5 - pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões - %	20
Gráfico 6 - pobreza individual e pagamento de aposentadorias e pensões - % para 2003	20
Gráfico 7 – concentração de renda segundo o índice de GINI – 1991 e 2000	21
Gráfico 8 – resultado operacional da seguridade social: INSS e RPP - % sobre o PIB	22
Gráfico 9 – gastos sociais e receitas sociais com vinculações constitucionais - % sobre o PIB ...	23
Gráfico 10 – contribuições para a previdência entre 1980 e 2003 - % da PEA	36
Gráfico 11 - gastos com aposentadorias para idosos comparados ao PIB - %	43
Gráfico 12 - gastos com assistência às famílias comparados ao PIB - %	44
Gráfico 13 - gastos com pensões por morte do segurado titular comparados ao PIB - %	44
Gráfico 14 - gastos com benefícios por invalidez comparados ao PIB - %	45
Gráfico 15 – valor pago aos benefícios ativos segundo a modalidade– em %	46
Gráfico 16 - crescimento anual da população com mais de 60 anos - %	50
Gráfico 17 - crescimento médio anual do PIB por setor da economia - %	52
Gráfico 18 - crescimento médio anual do PIB, PIB per capita e da PEA- %	53
Gráfico 19 – distribuição funcional anual do PIB no brasil entre 1991 e 2003- %	53
Gráfico 20 – salário e encargos sociais sobre o PIB - %	54
Gráfico 21 – perfil de ocupação da população trabalhadora em 2002- %	55
Gráfico 22 – decomposição da PEA- %	56
Gráfico 23 – contribuintes para a previdência segundo a ocupação- %	57

TABELAS

Tabela 1 –pagamento de benefícios para idosos brasileiros com 60 anos ou mais em 2001 - % ..	17
Tabela 2 – média de idade e idade legal da aposentadoria para 2001– em anos	26
Tabela 3 – principais benefícios das EFPC com renda predeterminada –2004	30
Tabela 4 - financiamento das transferências de renda da seguridade na UE em 2000 - %	33
Tabela 5 - financiamento das despesas de aposentadorias pensões e loas no brasil - %	34
Tabela 6 - fontes de custeio e características da previdência para idosos – 2004	35
Tabela 7. Arrecadação aferida do INSS e perdas estimadas — (R\$ bilhões correntes)	35
Tabela 8 gastos com pessoal e operacionais do INSS em relação ao total de benefícios - %	37
Tabela 9 - custos administrativos das EFPC em 1994 - %	39
Tabela 10 – contingente e gastos com aposentados e pensionistas por faixa etária – em %	47
Tabela 11 – rendimentos dos inativos segundo o perfil de ocupação e sexo em 2001	47
Tabela 12 - distribuição etária da população - %	49
Tabela 13 – esperança de vida saudável e mortalidade em países selecionados para 2002	51
Tabela 14 – esperança de vida e mortalidade em países selecionados para 2002	51

Seguridade mercado de trabalho e competitividade: em busca de simbiose

A seguridade social é um arranjo institucional das sociedades contemporâneas que busca dar apoio aos cidadãos que não possam se sustentar com base na sua capacidade de trabalho. No Brasil, a seguridade social abrange as políticas de saúde, assistência e previdência e pode ser gerida pelo Estado ou via mercado, sendo que é a primeira modalidade que concentrará o foco das atenções do presente estudo, tendo em vista a maior abrangência da cobertura. As alusões aos aspectos mercantis, contudo, não serão esquecidas. Mais importante: quando for mencionada a seguridade social **preocupação estará centrada nas transferências de renda via aposentadorias, pensões ou benefícios assistenciais para idosos ou famílias de baixa renda integradas por pessoas portadoras de necessidades especiais.**

Considerando o escopo proposto é necessário formular a pergunta central: **A seguridade, que abrange transferências de renda da previdência e da assistência, está adequadamente organizada para dar apoio e proteção aos trabalhadores no contexto econômico e social brasileiro?** Para responder a questão, é preciso situar, antes de tudo, o problema em termos históricos, lógicos e conceituais.

A seguridade social é inerente à história contemporânea. Aqueles que eram atingidos pela morte prematura, velhice e invalidez nas sociedades mais antigas agonizavam rapidamente. Essa situação, felizmente, mudou e passou a ser possível viver uma vida mais longa e saudável.

A revolução industrial que se iniciou no século XVIII e se consolidou no século seguinte impulsionou mudanças para poder enfrentar os novos desafios sociais. Com a urbanização, os laços comunitários tradicionais foram desfeitos. Nesse processo, os problemas relativos à invalidez, morte prematura e velhice se tornaram ainda mais urgentes, pois o fardo tinha de ser suportado por um número menor de familiares. Além desses problemas, que sempre existiram, se somaram outros, como os acidentes de trabalho e o desemprego. Em outras palavras, a questão social se tornava mais complexa e perturbava a harmonia necessária a um ambiente econômico próspero.

Em princípio, a jurisprudência buscou, sobretudo nos casos de acidentes de trabalho, imputar culpa e, partindo do que foi arbitrado na Justiça, sentenciar patrões, empregados ou mesmo o Estado pelo problema ocorrido. Na maioria das vezes, a

culpa era atribuída ao trabalhador, o fardo acabava recaindo sobre o grupo familiar e o resultado era o empobrecimento. Isso criava um ciclo vicioso de pobreza e o aumento das desigualdades sociais.

Essa temática remete a François Ewald (1986), antigo assistente de Michel Foucault, que estudou a evolução dos direitos sociais. Segundo o jurista francês, a questão social vinha sendo resolvida de forma insatisfatória, pois a atribuição de culpa não eliminava os problemas decorrentes dos riscos, ou seja, a invalidez, morte prematura ou velhice se repetiam com regularidade estatística, independentemente de quem possa ter sido a eventual culpa. Além disso, e esse aspecto é absolutamente essencial, os riscos podiam ser previstos. Um indivíduo não sabe se ele será atingido por invalidez ou morte prematura, mas, numa sociedade esse fenômeno se repete com regularidade. Assim, se o fenômeno é previsível socialmente, não é cabível tratar o problema sob a ótica da culpa individual que predomina no direito liberal. Nesse contexto, nasce o direito social.

Se não fosse possível determinar de forma individual quem será vitimado pelos riscos, eles podem ser socialmente mensurados e seus efeitos poderiam ser mitigados através da solidariedade. Assim, a opção inicial recaiu na organização de um sistema elaborado com base na técnica dos seguros onde todos contribuem e passam a ser pensionistas se forem atingidos pelos riscos de perda de capacidade de trabalho. Essa é a lógica que regeu a consolidação do seguro social^[MM1] que foi implementada pelo Chanceler Bismarck na Alemanha a partir de 1883.

Com o tempo passou a se impor a idéia de seguridade social^[MM2], segundo a qual a prestação é devida não apenas para quem se inseriu no mercado de trabalho, mas para todos os que não podem ou não conseguem encontrar meios de sustento através do trabalho. Essa argumentação foi consolidada por William Beveridge, economista inglês. As novas abordagens foram encampadas pelos países mais industrializados, mas poucos são os países em desenvolvimento nos quais o ideário se consolidou. Um desses países é o Brasil e o movimento que se iniciou nos anos 1970, foi consolidado na Constituição de 1988 que legislou em matéria de seguridade social, introduzindo, inclusive, esse conceito em termos jurídicos formais.

Com a mundialização o processo de expansão da proteção social foi refreado e cedeu lugar à chamada retração dos direitos sociais. Desde os anos 1980, nas administrações

Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos EUA, foi criada a oportunidade para rever uma legislação que se apropriava de parcelas crescentes da renda nacional e diminuía a disponibilidade de recursos para investimentos. Esse movimento foi internacional e teve profundas conseqüências na América Latina onde as reformas tenderam a substituir sistemas públicos baseados na solidariedade entre gerações por outros geridos através do mercado. A lógica das reformas da seguridade social dos anos 1990, conforme demonstrou Paul Pierson (2000), buscou atingir alguns objetivos: ampliação do papel do mercado, contenção de gastos e reorganização das regras referentes a benefícios (*recalibration*, segundo a sua definição).

Mas, recentemente, as opções de reforma passaram a ser avaliadas de forma crítica por organizações internacionais e multilaterais bastante díspares. Nessa revisão dos processos de reforma a estratégia brasileira de reforma foi considerada mais bem sucedida que a de países vizinhos, pois não existe um custo que afete as finanças públicas e as despesas de gestão são menores, segundo apontam estudos de técnicos do Banco Mundial e da OIT – Organização Internacional do Trabalho.

Segundo estimativa do Ministério da Previdência, ao garantir uma pensão mínima para a quase totalidade da população, baixou de 46% para 34 % o número potencial de famílias pobres brasileiras em 2003. Em resumo, a seguridade social é considerada pela maioria dos analistas como um programa social de transferência de renda que impacta a vida familiar, embora os métodos utilizados para a mensuração da pobreza sejam questionáveis para o Brasil.

Além dos problemas metodológicos ou ideológicos, ainda existem problemas sérios a superar. É inaceitável permitir que alguém possa se aposentar prematuramente ou ser pensionista com idade reduzida e acumular esses proventos com os do trabalho. Seria necessário estabelecer limites, num país com elevado desemprego entre jovens. Um país que conta com muitos pobres e é marcado pela desigualdade tem que ser seletivo com os recursos destinados às políticas sociais e monitorá-los com cautela, sob pena de reforçar as iniquidades existentes.

Quanto ao problema do financiamento, a legislação criou múltiplas fontes de recursos para atender a seguridade social e o conjunto das receitas supera as despesas. Mas essa situação se deve a um arranjo institucional bem peculiar, autorizado pelo Poder Legislativo, que permite ao Brasil equilibrar as finanças públicas. Além disso, a

existência de déficits ou superávits é insuficiente para determinar se as políticas possuem uma ação positiva para a redução das desigualdades sem criar obstáculos para o crescimento de longo prazo baseado em competitividade.

Se o Brasil pretende se tornar um país desenvolvido, será preciso promover novas mudanças que enfatizem a justiça social e tornem a proteção social mais eficiente, eficaz e efetiva. Nada disso será possível sem a retomada do crescimento sustentável da renda *per capita*, colocando uma ênfase decidida sobre a reformulação do quadro social e a redução das desigualdades.

Assim, já é possível dar um a **resposta sumária à pergunta inicial: as transferências da seguridade reduziram as carências sociais de renda num período marcado por um nível de atividade econômica modesta, mas o crescimento das despesas potenciais compromete de forma sustentável as finanças a longo prazo sem afetar o quadro de desigualdades existente.**

Para poder apreender melhor a temática, que não é complexa, mas está crivada de detalhes, ocupando o centro dos debates nacionais há décadas, será necessário cumprir quatro etapas sucessivas:

1. apresentar a **trajetória** com ênfase nas **reformas** efetuadas
2. descrever os aspectos básicos do **debate público**
3. analisar os problemas e contradições da **legislação da seguridade social**, enfatizando **suas relações com o mercado de trabalho**; e
4. evocar de que modo **elementos externos à órbita da seguridade** são decisivos para **explicar as características iminentes ao Brasil.**

Ao final será apresentada uma **síntese conclusiva** que, longe de ser exaustiva ou pretender esgotar a temática, buscará **apontar alguns caminhos.**

1 - TRAJETÓRIA DA SEGURIDADE SOCIAL NO BRASIL¹

Não é possível entender a configuração atual da seguridade social no Brasil sem mencionar a sua trajetória. Ainda que de forma resumida, é preciso apreender os elementos de sua evolução para entender como é a configuração atual e os resultados de um processo de reformas que não se encerrou.

1.1 – Do seguro à seguridade social

A existência de aposentadorias no Brasil é contemporânea da colonização. Registros conhecidos revelam que em 1554 a Santa Casa de Misericórdia de Santos já dispunha de um Montepio[MM3]. A instalação da corte portuguesa no Rio de Janeiro também impulsionou a cobertura de alguns segmentos de servidores públicos e essa lógica se estendeu até as primeiras décadas do Século XX.

Em 1919 foi instaurada a cobertura para acidentes de trabalho, seguindo uma Convenção do recém-criado Bureau Internacional do Trabalho, que também influenciou em países vizinhos, prevendo a cobertura através de um seguro obrigatório a ser selecionado dentre as empresas credenciadas que operavam no Brasil. Apesar de seu caráter pontual, foi essa a primeira manifestação de cobertura de riscos típicos do que viria a ser conhecido como previdência social.

Uma data de destaque, que para muitos marca o início da proteção social é 1923, quando foi promulgada a Lei Eloy Chaves, prevendo a criação de Caixas de Aposentadorias e Pensões que disciplinavam o seu funcionamento institucional, financiamento e o plano de benefícios. Suas principais características foram:

- Gestão controlada pelas empresas;
- Financiamento baseado em planos de benefícios definidos e capitalização coletiva (Box 1) custeados por empregados, empregadores e pelo Estado; e
- Cobertura de benefícios com reposição de renda para o serviço militar, doenças, invalidez, morte prematura, tempo de serviço (com idade mínima de 50 anos). Foram previstos piso e teto para o pagamento de prestações.

BOX 1 – PARÂMETROS RELATIVOS À SEGURIDADE SOCIAL: REGIMES FINANCEIROS, PLANOS DE BENEFÍCIOS E SUA ORGANIZAÇÃO EM CAMADAS OU PILARES

Os regimes financeiros podem ser classificados entre dois extremos: capitalização e repartição.

O **regime de capitalização** prevê a constituição de um fundo de reservas financeiras que custeará os pagamentos de benefícios. Esse fundo deve ter recursos suficientes para pagar todos os compromissos assumidos junto aos segurados que sejam elegíveis à condição de beneficiários. O **regime de CPI – contas previdenciárias individuais** é um regime de capitalização onde os fundos são apropriados nas contas de cada contribuinte e não sob a forma de um **fundo de capitalização coletiva** como o existente no Brasil entre 1923 e 1966.

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

Além dos regimes de repartição e capitalização existe uma grande variedade de outras modalidades com extensa taxonomia que, em geral, se distingue pela dimensão atribuída ao nível de reservas de cada uma dessas modalidades ou pelo horizonte temporal de ação, como é o caso dos **capitais de cobertura** de seguros de vida ou de bens patrimoniais.

Outro parâmetro-chave é o **plano de benefícios**, que determina qual é o **nível de garantias atribuído às prestações** a serem pagas a um segurado ao calcular o valor das prestações às quais terá direito.

Os **planos de benefícios definidos** estabelecem o valor exato de uma aposentadoria dependendo do valor e do volume de contribuições efetuado, por exemplo. Neste caso a contribuição tende a ser indefinida, podendo ser reajustada periodicamente para financiar as obrigações contratuais.

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

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

Recentemente, a literatura vem dando destaque aos *notional defined accounts*, ou, numa tradução aproximada, contas individuais nocionais (ou **capitalização escritural**) que adotam os princípios de planos de contribuição definida sem a constituição de fundos capitalizados, conforme costuma ser a praxe nessas circunstâncias. Nessa modalidade, todas as contribuições são contabilizadas e corrigidas por índices de preços, salários e/ou desempenho econômico e é fixado um juro escritural para incrementar o fundo virtual. É o valor desse fundo virtual que determinará o valor das prestações em função da expectativa condicional de vida referente à idade de concessão do benefício.

A capitalização escritural foi a inovação encontrada para que o valor dos benefícios seja estreitamente relacionado ao esforço contributivo de cada segurado sem a necessidade de promover uma transição onerosa do ponto-de-vista fiscal entre um regime de repartição e outro de capitalização, conforme ocorreu em países como o Chile, Argentina, Uruguai, Peru, Colômbia e México, entre outros.

O **fator previdenciário** do Brasil seria um exemplo de *notional defined accounts* quando todos os segurados que começaram a contribuir após o Plano Real (ou seja, após julho de 1994) estiverem se aposentando. Essa modalidade é controversa, pois muitos atuários defendem que isso não passa de um plano de benefícios definidos.

A proteção promovida pela seguridade social pode ser agrupada em **pilares ou camadas**, segundo a denominação do Banco Mundial ou da OIT. Em grandes linhas, a:

- ✓ camada 1 pagaria benefícios universais próximos ao nível de renda de cidadania para combater a pobreza entre idosos ou pessoas portadores de necessidades especiais;
- ✓ camada 2 fixaria o valor de uma prestação segundo o volume de contribuições efetuado e a filiação seria compulsória; e
- ✓ camada 3 seria de adesão voluntária e se destinaria aos que desejam benefícios de valor superior ao previsto nas camadas 1 e 2.

A forma de organização em termos de regime financeiro e plano de benefícios entre as camadas ou pilares é que esteve no centro da maioria dos debates sobre reformas da seguridade nos anos 1990. O pilar/camada intermediário é que esteve no centro da discussão.

O Estado previu a regulamentação e supervisão através de uma coordenação do Departamento do Trabalho que integrava o Ministério da Fazenda, mas essa regra não foi posta em prática.

No início dos anos 1930, com o presidente Getúlio Vargas, a situação mudou e o Estado passou a tratar da questão social de forma sistemática, prevendo a criação de instituições e assumindo um papel central do que já podia, apropriadamente, ser chamado de política social. Após um período de incerteza, pois várias caixas sofreram uma intervenção por motivo de fraude², passou a ser vislumbrado um novo modelo, baseado em Institutos de Aposentadorias e Pensões.

O novo modelo, à diferença das caixas, era gerido de forma paraestatal, por categoria sócio-econômica e os diretores eram nomeados pelo Presidente da República. A regulamentação passava a ser feita por um Departamento do novo Ministério do Trabalho, que deixava a esfera do Ministério da Fazenda. Os regulamentos de custeio e de benefícios continuaram a se pautar pela Lei Eloy Chaves.

Somente dispunham de cobertura as categorias reconhecidas pela Lei, existindo diferenças importantes nos planos de benefícios destinados a cada uma delas. Para simplificar, as categorias que possuíam maior poder de barganha dispunham de planos mais generosos que implicavam contribuições de maior valor.

Até o final dos anos 1930 a virtual totalidade dos assalariados urbanos teve acesso à previdência e a legislação foi se tornando mais complexa em termos de direitos e obrigações. Nos anos 1940 foi consolidada a legislação trabalhista (a CLT – Consolidação das Leis do Trabalho) e a previdência passou a contar com regulamentos gerais, embora não houvesse ainda uma legislação específica. Em 1945 o governo Vargas tentou criar um organismo centralizado, o Instituto de Seguros Sociais do Brasil, unificando os demais e estendendo a cobertura aos trabalhadores autônomos, domésticos e rurais. Mas Vargas foi deposto e a legislação, inspirada no estudo de Beveridge, foi abandonada, mantendo os preceitos do seguro social.

Nos anos 1950 as mudanças foram menores, merecendo nota, em 1953, a integração dos profissionais liberais ao Instituto dos trabalhadores industriais – IAPI -, o maior e com planos de benefícios mais restritos. As caixas remanescentes foram centralizadas nos Institutos existentes e os servidores públicos tiveram suas regras melhor delineadas como parte dos benefícios atribuídos aos respectivos cargos (regime *pro*

labore facto). Em 1957 o governo Juscelino Kubitschek decidiu retomar a iniciativa de centralização dos institutos, mas não conseguiu, obtendo, em 1960, somente a uniformização dos planos de benefícios (Box 2) e uma Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS- que era, enfim, específica.

BOX 2 – BENEFÍCIOS DA SEGURIDADE: CAUSALIDADES, MODALIDADES, TEMPORALIDADE E SITUAÇÃO

CAUSALIDADES - os benefícios no Brasil podem ser:

- **previdenciários**, como doenças, invalidez, morte prematura, tempo de contribuição ou idade. Os benefícios por seguro-desemprego no Brasil são tratados à parte, mas são considerados previdenciários na maioria dos países;
- **assistenciais** quando concedidos a idosos ou portadores de necessidades especiais com renda familiar inferior a ¼ do salário mínimo vigente; ou
- **acidentários**, quando decorrentes do acidente de trabalho ou no trajeto para o trabalho, que, em alguns países, não são consideradas de modo separado.

MODALIDADES - os benefícios podem ser:

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

TEMPORALIDADE, ou seja:

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

SITUAÇÃO – os benefícios podem ser:

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

Aqueles que desejarem analisar a temática com mais profundidade e detalhe devem consultar o **AEPS** - Anuário Estatístico da Previdência Social ou SSA (2003).

A crise financeira, devida ao descontrole atuarial e à perda de reservas, aliadas a uma pressão por mais gastos com atendimento médico-hospitalar estimulou a adoção de reformas importantes em 1966/67, onde, finalmente, todos os institutos foram unificados em termos de arrecadação de contribuições sociais e de pagamento de benefícios, (excluindo servidores do Estado).

Nesse momento, o financiamento passou a adotar o regime financeiro de repartição e as obrigações dos antigos institutos passaram a ser assumidas pelo Instituto Nacional de Previdência Social – INPS que operou sob a forma de uma autarquia do Estado. A cobertura de acidentes de trabalho também foi integrada ao INPS. Nesse mesmo

período foi criado, ainda, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – que era e ainda é financiado por recursos equivalentes a 8% do salário do trabalhador, sendo custeado pelos empregadores. Essa fórmula induziu muitos trabalhadores a abrir mão de sua estabilidade no emprego, compensando a perda do posto de trabalho por um pecúlio que podia prover o seu sustento em caso de demissão imotivada.

No início dos anos 1970 os trabalhadores autônomos e domésticos (1972 e 1973, respectivamente) passaram finalmente a poder se filiar ao INPS. Antes disso, em 1971, foi criado o Fundo de Amparo a Trabalhador Rural – FUNRURAL – que passava a cobrir as populações que trabalhavam com agricultura, pecuária e atividades de pesca (1972) ou extrativa (1975). O FUNRURAL previa um plano de benefícios restrito e não contava com o custeio dos segurados³. Em 1974 foi criada a Renda Mensal Vitalícia, de caráter assistencial, para idosos de 70 anos ou mais e inválidos em famílias pobres que não pudessem comprovar mais do que 12 meses de serviço.

Assim, a cobertura foi virtualmente universalizada, embora fosse mantida, em parte, a segmentação do modelo bismarckiano, pois os trabalhadores rurais não integravam o regime geral e não tinham acesso aos mesmos benefícios, merecendo destaque a inexistência de aposentadorias por tempo de serviço para o segmento.

Em 1977 o sistema teve uma importante reforma administrativa criando institutos separados para: as tarefas de gestão administrativa (IAPAS), atendimento médico-hospitalar (INAMPS)⁴, pagamento de benefícios em dinheiro (INPS), promoção de ações assistenciais (LBA para ações gerais e FUNABEM para crianças e jovens). Houve também a criação de uma central para a produção de medicamentos (CEME) de uso geral e uma empresa para fazer o processamento de dados (DATAPREV).

Em 1977 também foi regulamentada a previdência complementar para os fundos de pensão inspirados na experiência dos EUA que já vinham operando, em alguns casos, há muitas décadas, mas que tiveram um impulso importante com a reforma de 1967, pois aquela reforma deixou de considerar os empregados de empresas estatais como servidores do Estado. Assim, foram adotadas medidas similares às existentes às da ERISA (Lei que regulamentou os fundos de pensão dos EUA) para complementar a diferença de rendimento entre o teto pago pelo INPS e o salário recebido na empresa. Também foi regulamentada em 1977 a previdência complementar aberta – EAPC-, mas sua dimensão era menor que a das entidades mantidas por empresas (fechadas ou

EFPC), devido aos escândalos financeiros que envolveram esse tipo de empreendimento em 1975-76, além do fato do segurado precisar arcar com o ônus total da contribuição, sem dividi-lo com o empregador.

As iniciativas adotadas pelos governos liderados por militares desde 1964 passaram a revelar seus limites no final dos anos 1970. A inflexão do crescimento acelerado, associado às dificuldades externas com o endividamento público impediu que os gastos com seguro social, atendimento médico e os amparos assistenciais existentes pudessem continuar sendo financiados apenas por recursos incidentes sobre a folha salarial, pois esses encargos eram e ainda são muito elevados. Assim, em 1982 foi instituída uma contribuição social sobre o faturamento (FINSOCIAL) das empresas para dar suporte financeiro complementar às ações sociais federais.

Mas as persistentes dificuldades financeiras, aliadas à insatisfação popular com a perda de valor real dos benefícios diante da inflação, resultando em rápida deterioração do poder de compra mantinham a crise na ordem do dia. Com a volta da democracia em 1985 foi estimulada a proposição de reformas que pudessem apoiar a autonomia das políticas sociais.

Esses anseios se refletiram sobre a Constituição de 1988 com a introdução de um importante e controverso capítulo da Ordem Social. Muitas foram as inovações, mas para entender o debate cabe destacar que:

- o plano de benefícios para todos os trabalhadores foi equiparado, fixando o piso em um salário mínimo (desde 1991).
- os trabalhadores rurais passavam a poder se aposentar cinco anos de idade antes que os urbanos (desde 1991); e
- as mulheres teriam sempre direito a se aposentar cinco anos antes com cinco anos a menos de serviço (ou contribuição desde 1998);

Para conferir credibilidade ao novo contexto foi criado o Orçamento da Seguridade Social - OSS. Os recursos do OSS seriam múltiplos e de destinação exclusiva, contando com a folha salarial, contribuições sociais sobre o faturamento e lucro líquido (a contribuição sobre a movimentação financeira foi criada em 1993).

Assim, os problemas sociais e financeiros da saúde, assistência e previdência social, que compõem a seguridade segundo a nova definição legal, seriam equacionados ao mesmo tempo, criando condições adequadas para uma atuação mais efetiva em relação à questão social.

1.2 - Aposentadorias no Brasil: um processo de reformas continuadas

A inflexão da trajetória do sistema de previdência do Brasil em relação aos demais países da América Latina se dá nos anos 1990, quando são feitos vários *rounds* de reformas paramétricas no Brasil enquanto a maioria dos vizinhos opta pela reforma estrutural (box 3).

BOX 3 - REFORMAS ESTRUTURAIS E REFORMAS PARAMÉTRICAS

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

Assim: Consideram-se *reformas estruturais ou paradigmáticas* as que:

- ✓ **revogam’ o sistema público** e o **substituem** pela CPI (como no Chile ou México),
- ✓ **incorporam um componente de CPI** como parte integrante de um **sistema misto**, que também possui um componente público (em geral, reformulado, como o Uruguai ou Argentina), ou
- ✓ **estabelece uma CPI como alternativa ao sistema público** (o qual pode ser reformado ou não) sem extinguir este último, criando, assim, dois **sistemas paralelos** (caso do Peru e da Colômbia).

Por outro lado, as reformas *não estruturais ou paramétricas* são as que **tentam aperfeiçoar ou melhorar o sistema previdenciário público** (preservando-o), mediante uma série de modificações, tais como tornar mais rigorosas as condições de acesso aos benefícios, aumentar as contribuições, reduzir custos, aumentar a eficiência etc. O sistema público também **pode ser combinado com um programa voluntário de aposentadorias suplementares** (caso brasileiro).

Desde 1990, no governo Collor de Mello, foram elaboradas e divulgadas propostas de reforma por parte de empresários e dos ministérios responsáveis pelas políticas econômicas, visando reduzir ou eliminar a previdência pública. A meta seria adotar um sistema parcial (mantendo um sistema público de menor envergadura como o argentino) ou mesmo integral, similar ao chileno existente desde 1981.

Por outro lado, os representantes dos movimentos sociais, parlamentares, partidos de esquerda e sindicatos com discurso socialista se dispunham a defender a essência do sistema vigente no Brasil, ainda que introduzindo alterações para fazer com que o valor das aposentadorias fosse condizente com o esforço para contribuir. A preocupação era assegurar o pagamento de benefícios em valores mais adequados para dar suporte às tentativas de redução da desigualdade de renda.

O governo Collor de Mello adiou ao máximo a entrada em vigor das medidas constitucionais e promoveu um reajuste de benefícios inferior à inflação do período. Diante da necessidade de eliminar o processo inflacionário crônico e de retomar o

crescimento da economia, o governo Itamar Franco, que era o Vice Presidente até O final de 1992, quando se deu o *impeachment* do antecessor, passou a pautar a sua ação pelas sugestões da Comissão de Investigação da Câmara dos Deputados do início de 1992. Isso deu início a um processo de reformas que ainda não se encerrou.

Entre as medidas pontuais, cabe destacar, em abril de 1993, o fim da transferência dos recursos arrecadados sobre a folha salarial para a saúde e a consequente criação de um imposto sobre as transações financeiras para financiar parte dessas despesas, que era provisório, mas ainda existe, tendo sido transformado em contribuição social em 1996 (CPMF). Isso foi justificado pelo fato que o sistema de saúde – SUS – era universal e, nessa situação, deveria ser financiado pelo conjunto da sociedade e não apenas por contribuintes da previdência.

Outra mudança fundamental se deu na revisão constitucional finalizada em 1994 que previu a criação de um mecanismo provisório (DRU), ainda vigente, para desvincular 20% de todos os recursos arrecadados pelo governo federal, permitindo a sua realocação sem destinação específica, ao contrário do disposto para o Orçamento da Seguridade Social – OSS – na Constituição em 1988.

O governo Fernando Henrique Cardoso tomou posse em 1995 e logo propôs uma reforma da previdência. A estratégia passou a se pautar pela eliminação das regras constitucionais e seu repasse para a Lei Ordinária.

Os diagnósticos não pressupunham nem refutavam a necessidade de formular uma reforma do tipo estrutural. Esse tipo de reforma dependia, em grande medida, do teto a ser fixado para o sistema previdenciário público e essa matéria, para o governo, devia ter um caráter infraconstitucional. O foco do discurso era a eliminação das desigualdades de prestações sem vinculação com a contribuição. Essa situação ocorria para servidores públicos, professores, jornalistas e trabalhadores rurais. A preocupação era eliminar as fontes de instabilidade, desvinculando os benefícios contributivos dos não contributivos e que cada um recebesse de acordo com o que contribuiu. A eliminação não seria total, pois era prevista a manutenção de benefícios do tipo assistencial, mas seus valores deviam ser inferiores ao piso da previdência.

Além disso, o presidente Fernando Henrique Cardoso criou um grupo de trabalho composto por André Lara Resende (presidente do BNDES), Francisco Barreto de Oliveira e Kaizô Beltrão (pesquisadores do IPEA e do IBGE, respectivamente) para

estudar um projeto de reformas⁵. Em 1998 as propostas de adoção de uma reforma estrutural foram rejeitadas, considerando que o custo de transição seria insuportável⁶, ainda que incluísse apenas os segurados que se filiassem após as reformas.

Atualmente, após as reformas, como a Emenda Constitucional 20 – EC-20 -, de dezembro de 1998 e as Leis 9.876, de novembro de 1999 e Leis Complementares 108 e 109 de maio de 2001, o sistema sofreu mudanças importantes como:

- ✓ Aposentadorias por tempo de serviço foram extintas e passou a ser necessário comprovar o tempo de contribuição para o segurado se tornar elegível. Para o período anterior, valem as regras antigas. Passou a ser necessário um acréscimo de 20% no tempo necessário para se aposentar a partir da entrada em vigor da nova Lei⁷.
- ✓ Aposentadorias proporcionais por tempo de contribuição foram extintas. Para os que já estavam filiados passou a ser necessário possuir 53 anos de idade (48 para as mulheres) e acrescentar 40% ao tempo de contribuição restante para cumprir as regras após a entrada em vigor da nova Lei.
- ✓ As aposentadorias por tempo de contribuição passaram a ter uma nova regra de cálculo: o **fator previdenciário**. A nova fórmula associa expectativa condicional de vida no momento da aposentadoria, tempo de contribuição e idade, mas não discrimina homens e mulheres para fins de cálculo⁸.
- ✓ Servidores públicos com regimes próprios de aposentadorias e pensões passaram, à partir de dezembro de 1998, a ter uma idade mínima de 53 anos para se aposentar (48 para as mulheres) e, para os novos filiados, uma idade mínima de 60 anos (55 para as mulheres)⁹.
- ✓ Passou a ser possível instituir planos de previdência complementar para servidores públicos, complementando os benefícios com valores superiores àqueles pagos pelo INSS.
- ✓ Para os fundos de previdência complementar passou a existir um limite máximo de contribuição por parte dos empregadores do setor público de 50%.
- ✓ A avaliação atuarial dos planos deixou de ser feita para as entidades como todo, passando a se dar em diferentes planos que a integram.

- ✓ Para a previdência complementar passou a ser previsto o *vesting* (saque antecipado segundo o disposto em contrato), portabilidade e regras específicas para a divulgação de dados referentes às reservas existentes (*disclosure*).
- ✓ O governo federal não pode mais fixar percentuais mínimos das reservas matemáticas para fins de aplicação em títulos ou outros itens de *portfolio*.

Diante dos resultados da Emenda Constitucional 20 no Brasil, considerada tímida no entender dos críticos de sistemas previdenciários públicos, foi empreendida, no governo Lula, uma reforma para reduzir as diferenças no valor de aposentadorias de servidores públicos e do INSS, segundo os argumentos apresentados por Berzoini (2003). Para remover as diferenças a a PEC- 40 sugeriu mudanças importantes, que afetaram os RPP - regimes próprios de previdência.

As mudanças sugeridas podem ser resumidas no quadro 1, que facilita a comparação entre as situações existentes até dezembro de 1998, quando o governo Fernando Henrique Cardoso aprovou a reforma da previdência e as mudanças propostas pelo governo Lula e que devem ser aprovadas até o final de 2003.

Quadro 1 - Tempo de contribuição e valor das aposentadorias de servidores públicos com RPP regimes previdenciários próprios: 1998-2003

<i>Parâmetros para a idade e valor dos benefícios</i>	Até 1998-	1999-2003 EC-20	PEC- 40 enviada pelo Governo Lula	EC - 41 aprovada no Congresso Nacional
<i>Tempo de contribuição no serviço público para aposentadoria integral</i>	Não existia	10 anos no cargo e 5 na função	35 anos no serviço públ., 20 na função e 10 no cargo	20 anos no serviço público e 10 na função
<i>Idade mínima para aposentadoria integral</i>	Não existia	53 anos- antigos servidores. 60 novos	Não modifica	Não modifica
<i>Tempo de contribuição na previdência pública</i>	35 anos de serviço	35 anos de contribuição	Não modifica	Não modifica
<i>Acesso aos benefícios para as mulheres</i>	5 anos a menos de serviço	5 anos a menos de contribuição e idade	Não modifica	Não modifica
<i>Valor das aposentadorias integrais</i>	Equivalente ao último salário	Equivalente ao último salário	Média de todas as contribuições	Média de todas as contribuições desde julho de 1994 (Plano Real)
<i>Valor das aposentadorias aos 53 anos de idade</i>	Equivalente ao último salário	Equivalente ao último salário	Redução de 5% ao ano	Redução de 3,5% ao ano
<i>Valor das pensões no serviço público</i>	Idêntico ao último salário	Idêntico ao último salário	Redução mínima de 30% para valores acima de R\$ 1058	70% p/ valores das aposentadorias ou salários acima de R\$ 2400 (novo teto do INSS)
<i>Teto de benefícios para servidores</i>	Não existia	Cerca de 11 mil Reais, não implementado	Cerca de 12,7 mil Reais	Cerca de 17,5 mil Reais no Judiciário da União e 90% desse teto para Judiciários estaduais
<i>Contribuição dos inativos</i>	Não existia	Não existia	11% para todos	11% para valores superiores a R\$ 1.200 (Estados e municípios) 1440- Federal e 2400- pensões por morte
<i>Previdência complementar de servidores públicos</i>	Não existia	Admitida, c/ aposentadorias integrais	Novos contratos e ganhos acima de R\$ 2400	Novos contratos e ganhos acima de R\$ 2400. Planos de contribuição definida e gestão pública

Fontes: Lei 8.112/90, EC-20; PEC- 40a e EC - 41.

O quadro 1 revela que a mudança mais importante foi a possibilidade de criar fundos de pensão com planos de contribuição definida para os servidores contratados após as reformas, introduzindo uma importante modificação em relação ao quadro existente até então. As garantias formais para os servidores públicos contratados após as reformas passaram a ser limitadas ao teto benefícios para o INSS.

As regras eliminam a paridade com os salários dos servidores em atividade para os novos contratados a partir da promulgação das reformas, mantendo-a para os antigos segurados. As novas regras forçaram os antigos servidores a permanecer em atividade até os 60 anos de idade para evitar a redução no valor das aposentadorias.

Por fim, é essencial perceber que a contribuição de inativos e a redução do valor das pensões, que são cumulativos, devem diminuir a taxa de reposição dos benefícios e das pensões para sobreviventes em particular, pois possuem efeitos cumulativos.

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

2- IDENTIFICANDO AS PRINCIPAIS QUESTÕES DEBATIDAS

Quando o tema é seguridade social, o público recebe informações importantes e contraditórias: de um lado, os que defendem o sistema postulam que seus efeitos sociais são importantes e ajudam a reduzir a pobreza; por outro lado, estão aqueles que mencionam os custos crescentes e as falhas de focalização das ações governamentais. O dissenso é a marca do debate. Sem pretender resolver a questão de forma definitiva, é necessário, na seção que se inicia, apresentar os principais argumentos e indicadores sociais existentes para, posteriormente, detalhar as questões para dar suporte à busca de novos caminhos.

2.1 - Cobertura de contribuintes e beneficiários: a origem do desequilíbrio

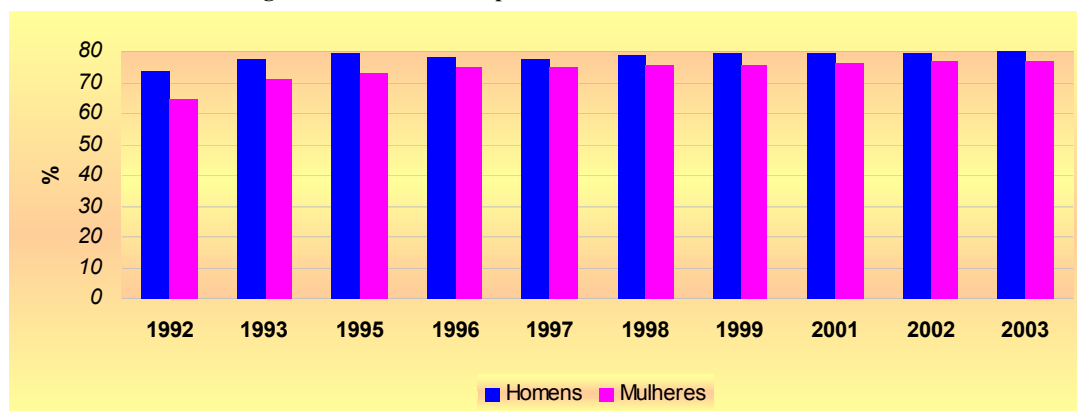
Se for possível resumir os problemas da seguridade social sob a ótica da técnica do seguro social, a principal razão que está na origem dos desequilíbrios se deve ao fato da cobertura da população idosa ser quase universal enquanto que a de contribuintes é muito restrita. Em outras palavras, se a universalização é praticamente uma realidade para a população idosa, mas o mesmo não ocorre para os contribuintes.

A pretensa universalização dos direitos não veio acompanhada da busca da integração hegemônica da PIA - população em idade ativa à condição de contribuinte, ao contrário do que ocorreu nos países desenvolvidos da Europa após a Segunda Guerra Mundial, quando os postulados de Beveridge foram a inspiração para a reforma dos sistemas de proteção social com base no foco sobre a cidadania.

O Boletim de Políticas Sociais do IPEA vem revelando essa realidade para os últimos anos, com base em dados comparáveis da PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, para o período posterior a 1992, quando a metodologia anual permitiu a realização de comparações tecnicamente corretas.

Os dados relativos a inativos, na condição de aposentados e pensionistas, excluindo, portanto, casos de afastamento temporário como os relativos à maternidade e às doenças, revelam que a cobertura direta é alta e tendeu a se elevar nos últimos anos, sobretudo no caso das mulheres, conforme aponta o gráfico 1.

Gráfico 1 – Pagamento de benefícios para idosos brasileiros com 60 anos ou mais - %



Fonte: PNAD/IBGE. Apud IPEA (2005)

Os dados do gráfico 1 não revelam qual é a cobertura indireta, ou seja, aquela que é oferecida para quem depende de um segurado seja ele contribuinte ou beneficiário para a população com 60 anos de idade ou mais. Os dados apresentados na tabela 1 apontam que a cobertura de idosos com 60 anos ou mais é alta e se eleva com a idade

no Brasil, mas não é integral ainda ao considerar a cobertura direta dos segurados titulares e a indireta composta por seus dependentes (o cônjuge, em geral).

Tabela 1 – Pagamento de benefícios para idosos brasileiros com 60 anos ou mais em 2001 - %

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

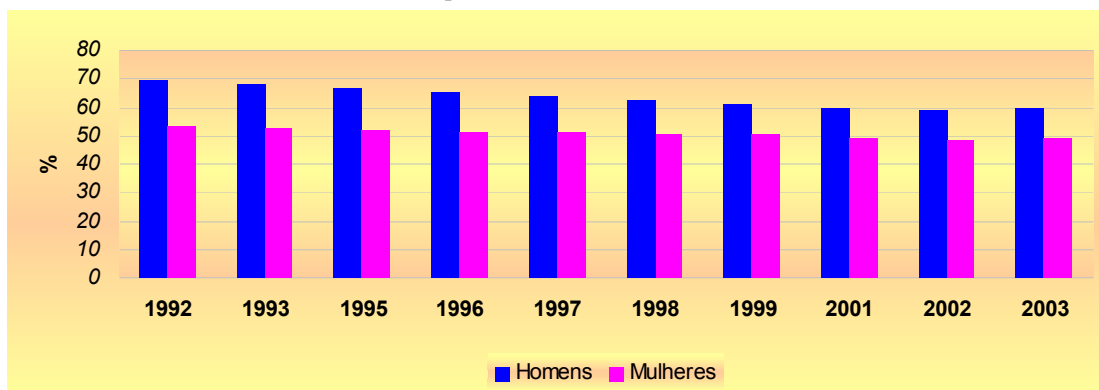
Fonte: PNAD/IBGE. Elaboração: Cordero (2005).

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

Assim, se a cobertura não é universal esse patamar está próximo e representa um feito praticamente sem par no rol dos países em desenvolvimento, o que leva organizações internacionais como a OIT – Organização Internacional do Trabalho e o Banco Mundial, em estudos recentes, a considerar o caso brasileiro como uma importante referência em termos de cobertura de idosos.

O mesmo não ocorre com os riscos que podem afetar a PIA onde os patamares de cobertura, para contribuintes e seus dependentes, sempre foram inferiores a 70% e vêm regredindo velozmente para os homens desde 1992, conforme é possível antever no gráfico 2, sendo a oscilação menor para as mulheres. Contudo, a situação das mulheres ainda é mais frágil, embora a precarização das relações de trabalho que caracterizaram o período, que exaustivamente debatidas nos capítulos anteriores da presente obra, tenham sido mais intensas para os homens.

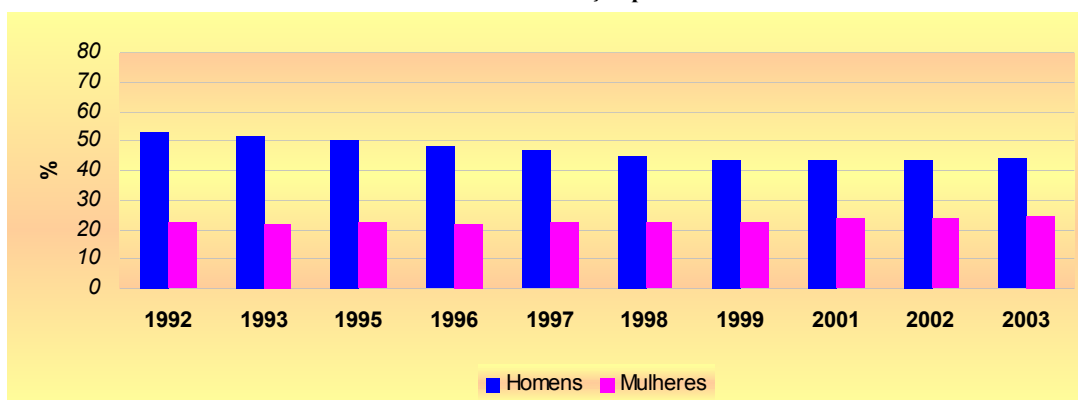
Gráfico 2 – Cobertura previdenciária direta e indireta da PIA - %



Fonte: PNAD/IBGE. Apud IPEA (2005)

Os resultados do gráfico 2 poderão ser mais bem compreendidos ao analisar o gráfico 3. Ali é apresentada a probabilidade de acesso da PEA – população economicamente ativa aos benefícios da previdência que depende de estar contribuindo para o sistema e que essa contribuição tenha um tempo suficiente para dar direito a benefícios por doença, invalidez ou morte prematura. Os resultados apresentam algumas similitudes com a discussão que vem sendo apresentada até o momento, ou seja, existem perdas mais pronunciadas para os homens. Mas o melhor desempenho relativo das mulheres não compensa a deterioração do quadro, considerando que a sua presença na força de trabalho ainda é minoritária e, em geral, implica em rendimentos menores, apesar de várias diferenças de gênero estarem se atenuando nos anos mais recentes.

Gráfico 3 – Probabilidade de contribuição previdenciária da PEA - %

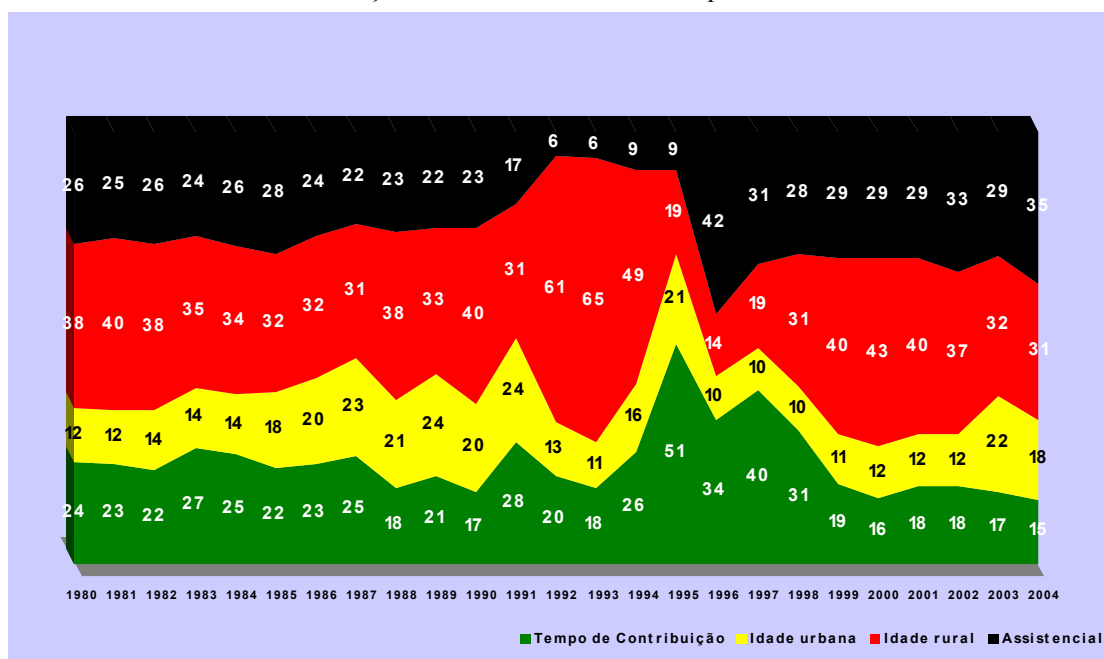


Fonte: PNAD/IBGE. Apud IPEA (2005)

Os dados de concessão de benefícios do INSS – Instituto Nacional do Seguro Social – que congrega todos os trabalhadores da iniciativa privada e de municípios que não contam com RPP – regimes previdenciários próprios – são reveladores. Eles apontam de modo preciso a forma que se dá a precarização do mercado de trabalho, que se reflete, ao menos em parte, no tipo de concessão de aposentadorias para os segurados.

O gráfico 4 reflete os problemas apontados. A queda da taxa de participação das aposentadorias por tempo de serviço, que deveria ser a regra geral, foi afetada por condições de acesso mais rígidas com a reforma constitucional de 1998, mas seu patamar já era declinante antes de 1995, quando a reforma constitucional foi iniciada. Os benefícios por idade rurais também perderam importância, mas seu montante ainda é alto em relação à população rural. Os benefícios por idade, que exigem menos anos de contribuição, tiveram um acréscimo notável e o mesmo se aplica aos assistenciais, que já representam a maior parcela entre os benefícios previsíveis. Assim, quando as regras dizem respeito a benefícios previsíveis e não de risco, é possível observar como as dificuldades dos anos 1990 na economia se refletiram sobre o mercado de trabalho e isso pode ser apreendido através dos dados do INSS.

Gráfico 4 - Distribuição da concessão de benefícios previsíveis do INSS- %



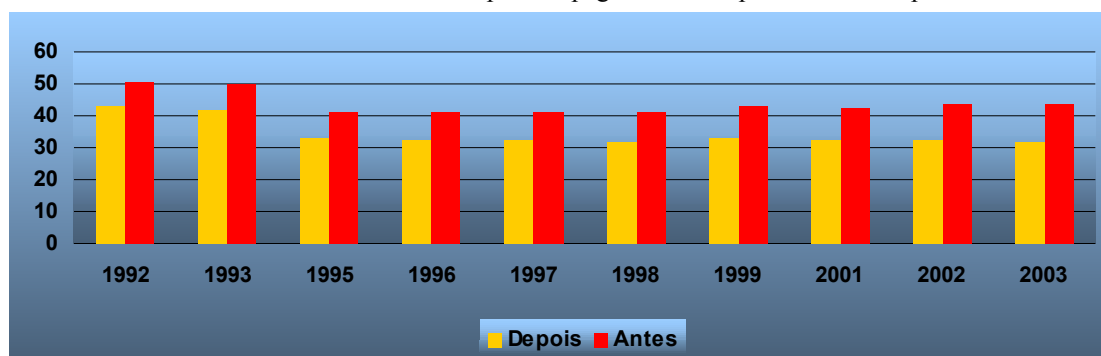
Fonte: AEPS – Anuário Estatístico da Previdência Social.

Em suma, a seguridade social protege de modo amplo os idosos, mas apresenta sérias limitações devido ao reduzido e cadente contingente de contribuintes que, se não for revertido, implicará em custos crescentes sem mudanças na precariedade da situação do país, marcado pela heterogeneidade social.

2.2 – Seguridade e situação social: opiniões divergentes

Estudos do governo e do IPEA vêm apontando como se dá a atuação da seguridade para tratar da temática social e seus principais reflexos. O debate no interior do IPEA reproduz, em grande medida, aquele feito pelos especialistas e permite apresentar os pontos de vista correntes. Partindo desses estudos, a pobreza, considerando as famílias com renda inferior a 50% do salário mínimo *per capita*, se reduz bastante após a pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, conforme aponta o gráfico 5.

Gráfico 5 - Pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões - %

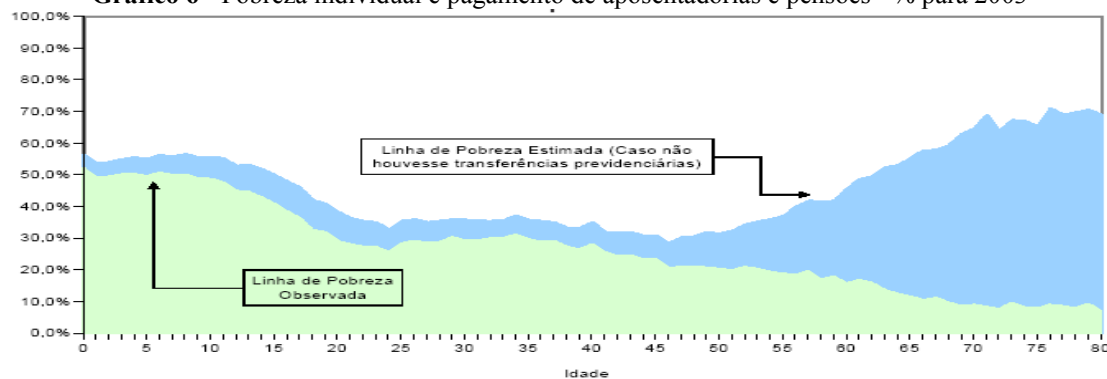


Fonte: PNAD/IBGE. Apud. Paiva et al. (2005)

Os dados apontam que a pobreza aumenta ou diminui de acordo com o desempenho econômico anual, mas apresenta uma tendência decrescente. De acordo com os dados tabulados no gráfico 5, a importância da seguridade social aumentou ao longo dos anos, tendo em vista que o hiato entre a pobreza estimada antes e depois do pagamento de benefícios tem sido reduzido.

Os efeitos dos pagamentos das aposentadorias, conforme será possível depreender do gráfico 6, afetam todas as pessoas em todas as faixas etárias, reduzindo a pobreza num patamar mínimo de 5% para cada uma. Esse patamar cresce muito para a população idosa, onde a redução linear pode atingir 60% nas idades mais elevadas.

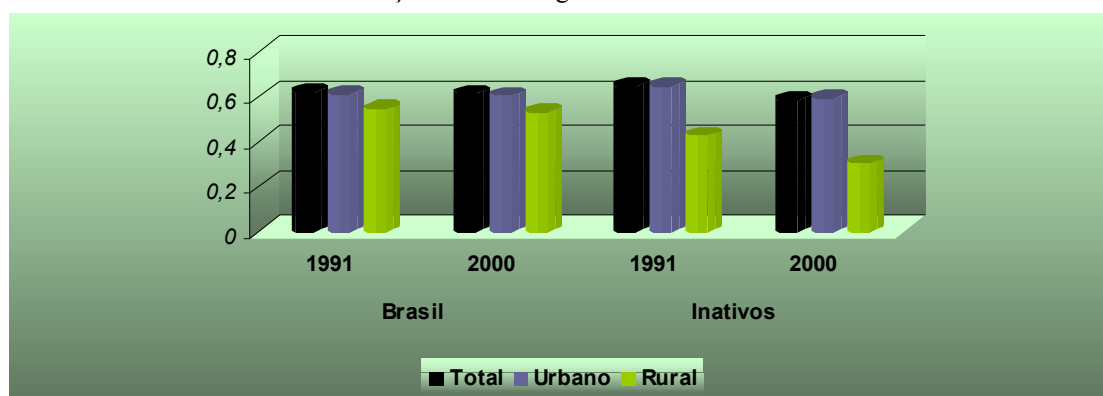
Gráfico 6 - Pobreza individual e pagamento de aposentadorias e pensões - % para 2003



Fonte: PNAD/IBGE. Apud. Paiva et al. (2005)

Esses efeitos positivos também se fazem sentir nas medidas de concentração de renda. Com base no Índice de Gini, é possível observar que a desigualdade de renda para o Brasil e para a população em atividade se manteve estável, enquanto que para a população de inativos ele caiu e isso foi ainda mais relevante para o segmento rural. O gráfico 7 permite aferir os efeitos da Constituição de 1988, que foi regulamentada em 1991 para a previdência e em 1996 para a assistência social.

Gráfico 7 – Concentração de renda segundo o índice de Gini – 1991 e 2000



Fonte: Censo Demográfico do IBGE. Apud. Delgado e Cardoso (2003).

Mas o posicionamento analítico sobre os efeitos sociais da seguridade social não são consensuais entre as pesquisas patrocinadas pelo IPEA. Segundo Camargo (2003), dado o volume de recursos, quanto mais universal for o sistema, menor a parcela de recursos destinada aos grupos mais pobres da população, pois a distribuição dos recursos dos programas sociais estaria apenas replicando a distribuição da renda gerada pelo funcionamento do mercado.

Para Barros e Carvalho (2003), a política social brasileira tem falhado em atingir os mais pobres. Na opinião dos autores, os recursos disponíveis são suficientes para solucionar a pobreza, mas não permitem atender a uma parcela significativa da população não pobre. A conclusão é que a efetividade da política social brasileira para o combate à pobreza necessita de uma focalização nos mais pobres. O baixo grau de focalização pode resultar das concepções dos próprios programas sociais que foram desenhados, quase sempre, para beneficiar os empregados com carteira, e acabam por beneficiar pouco os segmentos mais pobres da população.

Além disso, a atual política de transferência de renda, ao fixar o valor do benefício do Bolsa-Escola em R\$ 15 mensais por criança e o valor do benefício de prestação continuada ou previdência rural em um salário mínimo por beneficiário, introduz um

viés entre gerações na política social brasileira, beneficiando a população idosa em detrimento à população infantil.

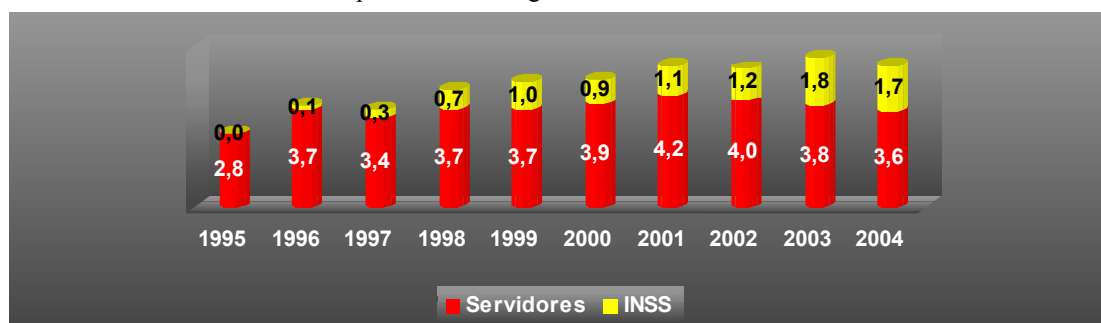
Em síntese, apesar dos efeitos sobre o combate à pobreza serem considerados, em geral, positivos, existe a pertinente questão envolvendo a eficácia na utilização dos recursos e a efetividade da ação governamental que são polêmicas e, sem dúvida, devem sempre estar em pauta.

2.3 Financiamento, gasto e equilíbrio de longo prazo

Cabe destacar, num primeiro momento, os problemas apontados pelos críticos do sistema de seguridade brasileiro para justificar a realização de reformas¹⁰. Segundo esse tipo de diagnóstico, as iniciativas empreendidas desde 1993 foram válidas, mas seus resultados foram insuficientes para superar os riscos atuariais da seguridade que podem comprometer o futuro da economia brasileira.

Em 1988, a arrecadação foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão e ainda financiou o atendimento médico-hospitalar prestado pelo governo federal; mas, desde 1995, o crescimento dos gastos com benefícios consumiu a íntegra da arrecadação e as operações do INSS passaram a ser deficitárias. O déficit entre a arrecadação do INSS e RPP e as despesas com benefícios, apresentado no gráfico 8 foi a principal causa da crise financeira do Estado, que ficou, mais e mais, vinculado a compromissos previdenciários e pôde, cada vez menos, investir. Essa visão é partilhada pelos mercados de capitais e pelos organismos financeiros internacionais.

Gráfico 8 – Resultado operacional da seguridade social: INSS e RPP - % sobre o PIB



Fonte: Ministério do Planejamento. Apud Giambiagi e Beltrão (2004).

O problema central, segundo esse tipo de argumentação, diz respeito à legislação que rege os benefícios. Esses preceitos legais seriam onerosos, considerando os gastos necessários para pagar benefícios, e regressivos, pois são arrecadados recursos dos

menos abastados para pagar os inativos que auferem rendimentos mais elevados. O problema central são as aposentadorias por tempo de contribuição, pois seu valor médio e o seu tempo médio de duração são elevados.

Além do mais, seguindo a lógica da argumentação dos críticos da seguridade social, existem benefícios concedidos aos trabalhadores rurais ou idosos e inválidos com reduzida renda familiar, que não possuem contrapartidas em termos de contribuição. Caberia destacar ainda que a previdência e os amparos assistenciais não são políticas efetivas, pois não colaboram para o crescimento da economia e não atenuam o problema da violência urbana e causam graves problemas às finanças públicas.

Diante do exposto, a solução seria adotar novas reformas constitucionais, buscando criar mecanismos para que o valor dos benefícios seja proporcional ao de contribuições e evitar a distribuição irrestrita de benefícios assistenciais que diminuem a propensão para contribuir para a previdência.

A visão dos críticos da seguridade social não é partilhada por todos e a pluralidade de estudos patrocinados pelo IPEA ou pelo seu quadro de especialistas revela a questão de modo claro. Uma das visões alternativas prega que as despesas da seguridade social, especialmente às do sistema previdenciário e assistencial, dobraram em termos reais ao longo do período 1995/2004, mas foram absorvidas no OSS - orçamento da seguridade social em razão de uma estratégia fiscal posta em prática desde 1994, qual seja a de elevar as fontes de tributação pela via das contribuições sociais. Para o futuro não se pode mais contar com essa via.¹¹

Na verdade, houve queda absoluta dos gastos sociais totais (previdência, RPP, saúde, assistência, educação, habitação, transporte, desemprego, proteção ao trabalhador) entre 1995 e 2002 e o seu ritmo de crescimento foi inferior ao crescimento dos recursos constitucionalmente vinculados à área social. (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Gastos sociais e receitas sociais com vinculações constitucionais - % sobre o PIB



Fonte: Censo Demográfico do IBGE. Apud. Castro e Cardoso (2005).

Assim, tratando a questão apenas por este prisma, é possível afirmar que a estratégia de financiamento federal dos anos 90 no Brasil deslocou recursos potenciais do orçamento social para o ajuste macroeconômico no período iniciado em 1995. Isso permitiu dar sustentação ao Plano Real, induzindo a expandir o peso das contribuições sociais do OSS de acordo com as determinações constitucionais (CPMF, COFINS, CSLL, PIS/PASEP, Contribuição à Previdência Social) na composição total da carga tributária, já que a receita destes tributos não é repassada a estados e municípios. Mas, como existiam vinculações orçamentárias específicas, foi preciso que o governo federal criasse formas de desvinculação de parte destes recursos para viabilizar a estratégia de saneamento das finanças públicas.

A análise baseada em indicadores financeiros apresenta dissensos difíceis de contornar, considerando as divergências conceituais na abordagem sobre o tema e isso dificulta o encaminhamento dos problemas existentes. Nesse sentido, as questões financeiras e a ação social da seguridade são equiparáveis em matéria de controvérsia. Diante de um quadro dessa natureza, é preciso congelar o debate e, ao detalhar o funcionamento institucional da seguridade social para apresentar novas perspectivas.

3 – ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL DA SEGURIDADE BRASILEIRA E COMPETITIVIDADE: ENTRE A MODERNIDADE E A TRADIÇÃO¹²

A competitividade é um fator chave para uma integração bem sucedida de um país num contexto de globalização, conforme vem apontando a presente publicação. Considerando que as transferências de renda da seguridade representam, isoladamente, a mais importante fonte de gastos do orçamento público, é fundamental explicar como o sistema opera numa perspectiva comparativa com sistemas internacionais para colocar em evidência os problemas existentes e buscar alternativas que possam tornar mais compatíveis os problemas da competitividade com os da proteção social¹³. Para atender as metas propostas, serão analisados aspectos relativos a benefícios, custeio, gestão e os gastos, sempre recorrendo a experiências de outros países.

3.1 – Acesso aos benefícios da seguridade: na contramão da competitividade

Não é possível entender os problemas que afetam a seguridade social no Brasil sem considerar os problemas relativos ao acesso aos benefícios. Desde logo, as regras tendem, ao menos do prisma formal, a serem bastante generosas em relação às normas internacionais em termos dos valores pagos aos segurados e às doutrinas que deram origem à proteção social. (Quadro 2).

Quadro 2 - Acesso aos Principais Benefícios dos Regimes Geral e Especiais

<i>Benefício</i>	<i>Acesso[MM4]</i>	<i>Tempo de contribuição</i>	<i>Taxa de reposição[MM5]</i>
<i>Aposentadoria por Tempo de contribuição integral - ATC</i>	53 anos de idade para homens e 48 para as mulheres <u>no serviço público e sem limite no regime geral</u>	35 anos para homens e 30 para as mulheres	Média das 80% das melhores SC salários contribuições vezes o fator previdenciário. <u>100% da média do salário no serviço público</u> . Contagem se inicia sempre em julho de 1994
<i>Aposentadoria por Tempo de contribuição proporcional</i>	53 anos de idade para homens e 48 para as mulheres	30-34 anos para homens e 25-30 para as mulheres	Entre 70 e 94% do total da ATC no INSS e 65 a 93% para servidores com estatutos próprios
<i>Aposentadoria por Idade</i>	65 anos de idade para homens e 60 para mulheres, com redução de cinco anos para segurados rurais	114 meses (não há para segurados rurais)	<i>Idêntica à ATC sem fator previdenciário</i> e um salário mínimo para segurados rurais
<i>Aposentadoria por Invalidez</i>	Perícia médica	12 meses	Idêntico a aposentadoria por idade sem fator previdenciário e teto do último SC
<i>Pensões por Morte</i>	Morte do titular	12 meses	100% da aposentadoria do titular no INSS. Para os servidores públicos civis, somar 59% do valor que exceder o teto do INSS
<i>Auxílio-Doença</i>	Perícia médica	12 meses	Idêntico à aposentadoria por invalidez
<i>Salário-Maternidade</i>	Nascimento de filho	10 meses	100% do último SC por 120 dias
<i>Assistências por Idade ou invalidez permanente</i>	Maiores de 65 anos ou invalidez permanente com renda per capita familiar menor que ¼ do salário mínimo vigente.	Não há.	1 salário mínimo para o restante da vida
<i>Benefícios acidentários</i>	Perícia médica	Não há	100% do último salário de contribuição

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

A previdência responde por benefícios de risco (invalidez, morte prematura), temporários (doença, maternidade, reclusão) e por idade (tempo de serviço/contribuição e idade). Em razão da elevada precariedade do mercado de trabalho brasileiro, expressa pela predominância dos baixos salários e pela reduzida dimensão dos trabalhadores que contribuem para a previdência, as fronteiras entre previdência e a assistência social são pouco definidas. Isso acontece porque o sistema convive com uma parcela dos trabalhadores que contribui periodicamente, outra que o faz de modo esporádico e outra que praticamente está alijada da condição de contribuinte para a previdência, ao considerar o histórico de contribuição desse grupo.

Considerando o cenário, não deixa de ser coerente que certas regras de acesso sejam brandas em relação às existentes em outros países, mas isso não pode ser aceito sem

verificar se elas atendem as necessidades da seguridade social, ou seja: transferir renda para aqueles que não podem se sustentar com base em sua capacidade para trabalhar.

Uma das questões mais propaladas e, efetivamente relevantes, está relacionada à idade em que se dá o acesso à aposentadoria. Num contexto em que se dá o envelhecimento existe a necessidade de um maior esforço fiscal ou familiar maior para arcar com as conseqüências que disso decorrem. No Brasil, onde a regra ordinária prevê o acesso por tempo de contribuição que não define uma idade mínima, existe um razoável consenso sobre a necessidade de fixar esse parâmetro, que já é uma realidade para os RPP. A tabela 2 apresenta o problema da idade de acesso à aposentadoria que não seja por invalidez considerando alguns países¹⁴.

Tabela 2 – Média de idade e idade legal da aposentadoria para 2001– em anos

<i>País</i>	Média de idade da aposentadoria	Idade de aposentadoria	
		<i>Homens</i>	<i>Mulheres</i>
<i>Brasil (Tempo de contribuição) - a</i>	53,7	65	60
<i>Bélgica</i>	58,1	65	62
<i>França</i>	58,7	60	60
<i>Itália</i>	60,4	65	60
<i>Brasil (a + por idade urbana)</i>	60,8	65	60
<i>Espanha</i>	61,4	65	65
<i>Alemanha</i>	61,6	65	65
<i>Suécia</i>	63,2	65	65
<i>Reino-Unido</i>	63,2	65	65
<i>Portugal</i>	64,5	65	65

Fontes: AEPS e EUROSTAT. **Dados de 2004 para o Brasil.**

Partindo dos resultados da tabela 2, quando são comparados os dados do Brasil a países europeus para as aposentadorias por tempo de contribuição existe, efetivamente, um acesso prematuro para a condição de inativo. Mas, ao considerar esse contingente acrescido dos que se aposentam por idade, sem discriminar por sexo, o Brasil atinge uma posição intermediária. Isso ocorre por causa das crescentes dificuldades para conseguir contribuir regularmente para a previdência nos últimos anos. Em outras palavras, o problema existe, mas deve ser analisado com cautela, pois a concessão dos benefícios por tempo de contribuição está se reduzindo, não podendo ser considerado uma panacéia para resolver todas as dificuldades financeiras existentes.

Na verdade, o problema maior talvez esteja mesmo nas aposentadorias por idade que exigem 15 anos de contribuição. Esse período é reduzido se for considerado o tempo potencial de duração da condição de aposentado e, além disso, a sua taxa de reposição atinge 85% daquilo que seria pago a alguém que contribuiu por 35 anos e atingiu os 60 anos de idade, segundo as regras do fator previdenciário, ou seja, o patamar é elevado.

A taxa de retorno dos benefícios em relação à contribuição da aposentadoria por idade é maior que a obtida via tempo de contribuição, conforme apontou o Banco Mundial e isso eleva o seu potencial de desequilíbrio atuarial no Brasil.

Box 4 – AS TRÊS ECONOMIAS POLÍTICAS DO WELFARE STATE

A classificação dos modelos de *welfare state* efetuada por **Esping-Andersen** é um marco referencial, apesar das críticas recorrentes, conforme apontaram Merrien et al. (2005). Esping-Andersen (1990) busca relacionar uma série de indicadores e de informações, a saber:

- ✓ Evolução histórica do sistema;
- ✓ Relação da proteção com a forma de estruturar o mercado de trabalho
- ✓ Grau de abrangência da proteção; e sobretudo
- ✓ Participação do mercado e da iniciativa privada na oferta e promoção de proteção social (*decommodification*).

Assim, partindo da contribuição de Karl Polanyi (1942) e da importância em reduzir a importância do mercado para a promoção de condições de cidadania, Esping Andersen classifica três tipos essenciais de *welfare state*, a saber:

- ✓ **Liberal** → Cobertura residual, a proteção do Estado é efetuada para sanear as lacunas de mercado e após a sua ação, estimulando a promoção mercantil de serviços sociais. Os países que contam com essa modalidade seriam os de origem anglo-saxã. O exemplo mais importante são os EUA.
- ✓ **Conservador** → Elevada cobertura para a reposição de renda e estabilidade dos trabalhadores incorporados ao mercado de trabalho e fraca abrangência de serviços sociais sem estímulos à promoção desses serviços via iniciativa privada. Os países da Europa ocidental, como a Alemanha, que é o caso tipo e os de origem latina, como Portugal ou Itália seriam os principais exemplos dessa modalidade.
- ✓ **Social Democrata** → Elevada cobertura de reposição de renda e serviços sociais com políticas de ativação do emprego com ampla promoção pública desses serviços através do Estado. Os países nórdicos são os representantes típicos dessa modalidade com destaque para a Suécia.

O Brasil se aproxima do modelo conservador, no qual se inserem países latinos de influência católica como a Itália e Portugal. Mas os problemas relativos à cobertura e a precariedade da questão social são elementos que dificultam a caracterização de *welfare state* e inibem a adoção da tipologia apresentada para a América Latina, embora existam estudos de boa qualidade analítica para tratar do tema como o de Barrientos (2000).

Os referidos modelos servem de base para a promoção de **comparações internacionais** entre sistemas de proteção social quando se trata de **países desenvolvidos** no presente estudo.

Os benefícios da LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social – regulamentados em 1995 e que passaram a ser pagos em 1996 representaram uma parcela importante das concessões de benefícios e, desde 2003, podem ser concedidos aos 65 anos para as famílias com renda per capita inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo. Como o piso de benefícios e o valor pagos aos assistidos pela LOAS não difere e equivale a um salário mínimo, existe muita polêmica no Brasil sobre a adequação da legislação e os incentivos para investir por parte dos trabalhadores. (Box 5).

Box 5 – SALÁRIO MÍNIMO, PISO PREVIDENCIÁRIO E RENDA DE CIDADANIA

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

Os que defendem o piso de um salário mínimo para todos alegam que existe muita eficácia nas transferências de renda, pois houve redução da pobreza e estímulos para as economias das regiões menos dinâmicas. Esse grupo de analistas defende que a desvinculação do salário mínimo do piso de benefícios da seguridade pode deteriorar das condições de vida dos inativos, trazendo de volta o cenário que existia antes da Constituição de 1988, que desvinculava o salário mínimo do piso previdenciário. O salário mínimo é considerado um mínimo vital para um cidadão e foi a principal forma de evitar o aumento da pobreza com a redução da atividade econômica nos anos recentes.

Os críticos da vinculação entre o salário mínimo e o piso previdenciário alegam que os contribuintes e não contribuintes acabam tendo tratamento equiparado, o que não incentiva o esforço para contribuir e deteriora as finanças da seguridade social. Como o valor do salário mínimo está próximo da renda do terceiro decil da população, o valor é elevado para os que ganham menos que um salário mínimo e desejam contribuir, pois teriam que contribuir sobre valores superiores à sua renda, considerando que o valor mínimo de contribuição está atrelado ao salário mínimo. O resultado de todo esse quadro é uma deterioração das finanças públicas e a redução de recursos disponíveis para investimentos.

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

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

A inexistência de políticas que levem em conta a necessidade de conjugação de transferências de renda via seguridade social e a disponibilidade de equipamentos sociais para os inativos ou de acesso aos mesmo é outro fator limitante para o debate.

As aposentadorias rurais (em regime de economia familiar), ainda representam cerca de um terço das concessões de benefícios ditos previsíveis precisam ser analisadas à luz de dados específicos para esse universo, para considerar as atividades exercidas e os problemas regionais que são heterogêneos para o Brasil. Até o momento, não houve esforço oficial para tratar dessa questão sob a ótica atuarial e os dados existentes ainda não permitem a elaboração de políticas públicas coerentes. Mas é possível que as condições de acesso precisem de revisão para adequá-las ao envelhecimento e à melhoria das condições de vida segundo as regiões.

Outra questão importante diz respeito à antecipação da idade de aposentadoria da mulher. Nas condições brasileiras, ela se dá para as aposentadorias por idade e tempo de contribuição e atinge as esferas urbana e rural. Os dados apresentados até aqui mostram que essas diferenças de idade foram removidas na maioria das sociedades mais

avançadas. Essa diferença é defendida com base no argumento que a mulher tem dupla jornada de trabalho, na ocupação e no lar. A opção por antecipar a aposentadoria das mulheres não parece ser efetiva em relação ao argumento proposto, pois ela se beneficia dessa prerrogativa somente na terceira idade, quando o problema não mais se apresenta. Além disso, as mulheres vivem mais que os homens, o que desqualifica o argumento sobre um potencial desgaste devido à dupla jornada. Os direitos sociais, para atenderem a problemas existentes de fato devem focalizar a maternidade e a criação dos filhos, criando infra-estrutura e condições de trabalho mais adequadas para a mulher, pois os benefícios da previdência pagos já na terceira idade não podem atender essa função.

Os benefícios de risco, como os relativos à morte prematura do segurado, invalidez total ou parcial e doenças, com causas acidentárias ou não, vêm sendo negligenciados no debate existente no Brasil. O esforço dos analistas se concentra nos benefícios previsíveis e essa é uma ótica estreita para lidar com temas relativos à competitividade. O problema mais sério diz respeito a indicadores de referência (*benchmarks*). Ao contrário de outras áreas envolvidas na temática social, como saúde e educação, a produção de dados quantitativos e qualitativos é precária no contexto das organizações internacionais, quando não inexistente e o problema continua sendo adiado. Assim, é impossível encontrar indícios se um país concede benefícios de risco demais ou gasta valores muito em relação ao seu perfil econômico, social e populacional.

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

Mas existem problemas também em relação aos regulamentos vigentes. No caso das pensões por morte, as prestações são concedidas ao cônjuge brasileiro sem considerar a sua idade, a necessidade da família e os demais rendimentos. Mesmo em sociedades que ainda pautam a sua legislação pelo modelo *male breadwinner* [MM6], o benefício é concedido somente se for comprovada a dependência econômica, a necessidade familiar e a incapacidade parcial ou total do beneficiário em potencial para auferir rendimentos que tenham por origem o seu próprio esforço de trabalho.

No Brasil, as justificativas esparsas que são adotadas a esse respeito falam que a pensão por morte deve ser paga por ter sido um benefício contributivo. A Lei é vaga a esse respeito, pois a doutrina jurídica e a técnica do seguro social não apontam para essa direção. A pensão por morte é tratada mundialmente como algo que deve ser concedido com base na necessidade e em condições contratuais específicas.

A morte prematura do cônjuge é um benefício de risco, conforme pode apontar as reformas estruturais na América Latina. Em todos os países, o risco é coberto por seguradoras contratadas por administradoras de fundos de pensão. Uma exceção é o caso mexicano, onde o IMSS, que geria o sistema público anterior às reformas manteve essa atribuição para trabalhadores da iniciativa privada. Mas, mesmo no caso mexicano, o assunto é tratado como um benefício de risco.

A problemática não passa despercebida, embora o debate não tenha alcançado o público e o Congresso Nacional. A tabela 3 revela que as EFPC buscam substituir as pensões por morte por outros tipos de benefícios que não coloquem em risco a estabilidade dos planos, considerando as metamorfoses da estrutura familiar e o envelhecimento da população.

Tabela 3 – Principais Benefícios das EFPC com renda predeterminada –2004

<i>Formas de Pagamento</i>	Estatal	Privada Nacional	Privada Estrangeira
<i>Renda vitalícia com continuação para o cônjuge</i>	86%	66%	66%
<i>Renda vitalícia sem continuação para o cônjuge</i>	29%	27%	26%
<i>Renda por um período prefixado de anos e correção pela rentabilidade</i>	29%	39%	36%
<i>Renda por um período prefixado de anos e correção pela inflação</i>	-	9%	9%
<i>Renda vitalícia com período mínimo garantido</i>	-	20%	24%
<i>Possibilidade de transferir, na data da aposentadoria, o saldo a para uma EAPC</i>	-	20%	27%

Fonte: Towers & Perrin Consultores.

O novo padrão etário já vem sendo considerado nas EFPC e deverá ser objeto de reflexão para o sistema público que mantém regulamentos adaptados a um modelo familiar do tipo *male breadwinner* hoje em declínio. Não se justifica legar pensões por morte para todos os cônjuges sem exceção. A proteção, além disso deve transcender a transferência, pois envolve também os serviços sociais, como saúde, lazer ou transporte.

Em relação à concessão de pensão por morte, é provável que o direito da família brasileiro tenha que se pronunciar de forma mais direta e ser atualizado para definir claramente as regras de dependência econômica dos cônjuges e filhos e quais são os patamares de renda familiar socialmente aceitável para conceder esse tipo de benefício. Em outras palavras, é preciso redefinir a dependência econômica.

As aposentadorias por invalidez e o auxílio-doença não parecem contar com legislações muito discrepantes das que existem internacionalmente. Na verdade, as carências [MM7]brasileiras são elevadas em relação aos países mais desenvolvidos, excetuados os EUA, mas são compatíveis com as existentes na América Latina. As carências e as regras de acesso criam barreiras para evitar comportamentos oportunistas e escondem a precariedade de perícia médica e do controle das doenças causadores de incapacidade dos segurados. Na verdade, conforme apontam Gill et al. (2005) ao analisar as reformas realizadas na América Latina desde os anos 1990, o tema ainda merece estudos mais aprofundados. No Brasil, tudo indica que esse é um tema que precisa ser pensado sob a ótica da gestão e não das regras legais tão somente.

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

3.2 – Financiamento e competitividade: um tema polêmico e mal resolvido

Para melhor lidar com a situação de heterogeneidade da condição de contribuinte para a previdência foi criado o Orçamento da Seguridade Social – OSS, (quadro 3). Os recursos do OSS seriam múltiplos e de destinação exclusiva, não contando apenas com a arrecadação sobre a folha salarial, devendo ser complementada por contribuições sociais sobre o faturamento e lucro líquido (a contribuição sobre a movimentação financeira foi criada somente em 1993).

Em razão da elevada precariedade do mercado de trabalho brasileiro, o sistema, vale insistir, convive com uma parcela dos trabalhadores que contribui periodicamente, outra

que o faz de modo esporádico e outra que praticamente está alijada da condição de contribuinte da previdência.

Quadro 3 - Fontes de Financiamento da Seguridade Social

<i>Contribuição</i>	Base de incidência	Alíquota
<i>Contribuições dos empregados</i>	Salário bruto até o teto de cerca de 10 salários- de- contribuição (SC)	7,65 % até 3 SC 8,65% de 3 SC a 3 SC 9% de 3 a 5 SC 11% de 5 SC a 10 SC
<i>Contribuições dos empregadores</i>	Folha salarial	20% sobre o total (incluindo autônomos) 1 a 3% para acidentes de trabalho 15% ao contratar autônomos
<i>Contribuições de Autônomos (contribuintes individuais)</i>	Classes de rendimentos até o teto de 10 salários- de- contribuição	20% sobre a classe de rendimentos subdividida em múltiplos do SC
<i>Contribuições de Segurados Especiais rurais, pesca e mineração (economia familiar)</i>	Resultado da comercialização da produção	2% com mais 0,1% a título de acidentes de trabalho
<i>Contribuições para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS</i>	Valor adicionado, faturamento; isenção para instituições financeiras	Valor adicionado 7,6% ou via lucro presumido; 3% do faturamento
<i>Contribuição sobre o Lucro Líquido das Empresas – CSLL</i>	Lucro líquido das empresas. Lucro presumido 32% (com Imp. Renda)	8% para as empresas em geral e 18% para instituições financeiras
<i>Repasses da União (Tesouro Nacional)</i>	Orçamento fiscal, excluindo o que existe para o OSS	Depende das necessidades de financiamento
<i>Receitas de Concursos de Prognósticos</i>	Receita líquida	Deduzidos os valores de prêmios, impostos, administração e crédito educativo
<i>Contribuição Provisória sobre Transações Financeiras – CPMF</i>	Movimentações bancárias	0,38% sobre cada transação, exceto entre contas de um mesmo titular
<i>Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples)*</i>	Faturamento de microempresas (a partir de 5%) e das empresas de pequeno porte (até 10%)	2% a 2,7% (conforme o faturamento) a título de contribuição de empregadores sobre a folha; 2% a título de COFINS e 1% a título de CSLL
<i>Outras Receitas</i>	Receitas com títulos e valores mobiliários ou imobiliários	Depende da remuneração de cada título, do aluguel ou da venda de imóveis

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

* O SIMPLES substitui a COFINS, a CSLL e as Contribuições dos Empregadores sobre a Folha.

Por fim, a inclusão de toda a população nos direitos de cidadania requeria uma decisão de foro legal para beneficiar as gerações que não haviam participado do custeio da seguridade, mas, cujo trabalho ajudou a desenvolver o país. Havia o reconhecimento explícito no debate constitucional que o esforço de trabalhadores rurais, autônomos e domésticos se traduziu num custo baixo para prover alimentos e serviços essenciais para a população. Esse fator foi determinante para o progresso das décadas precedentes e foi considerado justo dar amparo a esse contingente quando não pudesse mais prover o seu sustento com o seu trabalho. Os países da OCDE dotados de sistemas avançados de proteção social, aliás, não haviam agido de forma diferente.

O financiamento da seguridade por fontes não incidentes sobre a folha salarial é comum na experiência internacional. As ações sociais mesclam operações típicas de um seguro

social, onde a contribuição deve ter como contrapartida um benefício cujo valor guarde proporcionalidade com a contribuição com outras que visam redistribuir recursos na forma de transferência direta de renda para pessoas ou com a promoção de serviços sociais e equipamentos públicos. Não existe, portanto, anomalia em utilizar imposto para financiar a transferência de renda da seguridade, conforme aponta a experiência da União Européia para 2000. Essa é, aliás, a via mais correta para distribuir recursos entre os diversos estratos da sociedade. (Tabela 4).

Tabela 4 - Financiamento das transferências de renda da seguridade na União Européia em 2000 - %

<i>Países</i>	<i>Composição das despesas - %</i>				<i>Total</i>	<i>% PIB</i>
	<i>Empregadores</i>	<i>Empregados</i>	<i>Impostos</i>	<i>Outras</i>		
<i>Alemanha</i>	36,9	28,2	32,5	2,4	100,0	29,5
<i>Áustria</i>	37,1	26,8	35,3	0,8	100,0	28,7
<i>Bélgica</i>	49,5	22,8	25,3	2,4	100,0	26,7
<i>Dinamarca</i>	9,1	20,3	63,9	6,7	100,0	28,8
<i>Espanha</i>	52,7	16,4	26,9	4,0	100,0	20,1
<i>Finlândia</i>	37,7	12,1	43,1	7,1	100,0	25,2
<i>França</i>	45,9	20,6	30,6	2,9	100,0	29,7
<i>Grécia</i>	38,2	22,6	29,1	10,1	100,0	26,4
<i>Irlanda</i>	25,0	15,1	58,3	1,6	100,0	14,1
<i>Itália</i>	43,2	14,9	39,8	2,1	100,0	25,2
<i>Luxemburgo</i>	24,6	23,8	47,1	4,5	100,0	21,0
<i>P. Baixos</i>	29,1	38,8	14,2	17,9	100,0	27,4
<i>Portugal</i>	35,9	17,6	38,7	7,8	100,0	22,7
<i>Reino Unido</i>	30,2	21,4	47,1	1,3	100,0	26,8
<i>Suécia</i>	39,7	9,4	46,7	4,2	100,0	32,3
<i>Europa dos 15</i>	38,3	22,4	35,8	3,5	100,0	27,3

Fonte: Eurostat.

Mas, é fundamental assinalar, os tributos sobre o faturamento (COFINS), lucro líquido (CSLL) e a CPMF são, na verdade, impostos, pois uma contribuição deve ter por contrapartida um benefício de valor proporcional ao esforço contributivo. A denominação de contribuição foi adotada no Brasil como um artifício jurídico para separar as atribuições dos orçamentos fiscais e da seguridade.

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

Tabela 5 - Financiamento das despesas de aposentadorias pensões e LOAS no Brasil - %

<i>Custeio</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<i>Empregados</i>	18,0	19,2	18,6	18,1	17,6	17,7	17,3	17,2	16,4	16,9
<i>Empregadores</i>	45,0	48,1	46,6	45,4	44,1	44,4	43,4	43,1	41,1	42,3
<i>Outros tributos</i>	38,3	34,0	36,1	37,7	39,5	39,1	40,4	40,9	43,6	42,0

Fontes: SIAFI.

Observação: O rateio considera um total de 29,1% para empregados e de 70,9% de empregadores (média de contribuição de 9% para empregados e 22% para empregadores). O INSS e o SIAFI não discriminam a parcela dos empregados e de empregadores na arrecadação incidente sobre a folha salarial.

Mas, mesmo mantendo intacta a sistemática de financiamento da seguridade prevista em 1988, é essencial aumentar o número de contribuintes. Mesmo o Plano Beveridge, que sustentava a necessidade de adoção do conceito de seguridade social afirmava que o sistema somente seria viável se fosse crescente o número dos segurados da previdência e decrescente o daqueles que dependiam da transferência de recursos via assistência social. Do contrário, será mantida uma situação que "acomoda" os problemas, pois os benefícios são pagos regularmente, mas nunca é rompida a situação de carência, pois uma parte ponderável dos recursos são destinados aos que não contribuem, não sendo possível aumentar o valor das aposentadorias ou promover novos programas sociais para outros segmentos da população.

A composição do financiamento da previdência pressupõe as contribuições de empregados e empregadores e a participação do Estado. Embora a transferência de impostos, embora seja polêmica no Brasil, ela é normal no contexto internacional. Uma parcela da população, mesmo em países desenvolvidos, não consegue contribuir regularmente e, atingindo a velhice, precisa obter alguma fonte de sustento.

Em alguns casos, o Estado faz aportes preestabelecidos, mas, em geral, ele cobre a diferença entre a arrecadação de contribuições sobre a folha salarial e as despesas para prover o sustento dos aposentados. Isso é necessário porque o emprego oscila e o mercado não possui uma trajetória de atividades estável e sustentada para garantir a íntegra das necessidades das famílias idosas ou das que não tenham condições de sobrevivência através do trabalho.

Não existe, conforme apontou Euzéby (2000), uma regra ideal. Em países com salários mais baixos, é provável que as parcelas do empregador ou do Estado sejam elevadas para compensar o empregado. Se a previdência social for responsável por uma parcela preponderante da cobertura, porque os rendimentos médios do país se encontram próximos ao nível de subsistência, é provável que as alíquotas sejam elevadas, tendo em vista que o valor dos benefícios deve se aproximar daqueles dos

salários. Quando existe uma previdência complementar e a parcela da previdência pública é menor na composição da renda dos idosos, as alíquotas podem ser mais reduzidas. Mas, a participação do custeio sobre a folha é importante em sociedades desenvolvidas, conforme apontam os dados da tabela 6.

Tabela 6 - Fontes de custeio e Características da Previdência para Idosos - 2004

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

Fonte: Social Security Programs Through the World

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

No Brasil, a precariedade ocupacional, da intervenção estatal e, sobretudo, do arcabouço jurídico e institucional resulta em perdas de arrecadação, porque os segurados devem aceitar ocupações em que os direitos sociais são desrespeitados. Esse cenário eleva a sonegação, inadimplência e renúncia fiscal, aumenta os gastos e reduz a disponibilidade de recursos para a promoção de investimentos produtivos (Tabela 7).

Tabela 7. Arrecadação aferida do INSS e perdas estimadas -- (R\$ bilhões correntes)

<i>Categoria</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 *
<i>Sonegação (subdeclaração) – a</i>	17,2	18,9	20,0	21,9	27,3	31,0	32,5
<i>Renúncia fiscal – b</i>	7,2	6,9	8,9	9,1	9,3	10,6	11,8
<i>Inadimplência de contribuintes – c</i>	2,1	2,8	2,5	2,2	5,3	4,2	6,7
<i>Arrecadação aferida – d</i>	44,2	46,5	49,1	55,7	62,5	71,0	80,7
<i>Arrecadação potencial e=a+b+c+d</i>	70,7	75,1	80,5	88,9	104,4	116,8	131,7
<i>Perdas totais estimadas f=e-d</i>	26,5	28,6	31,4	33,2	41,9	45,8	51,0

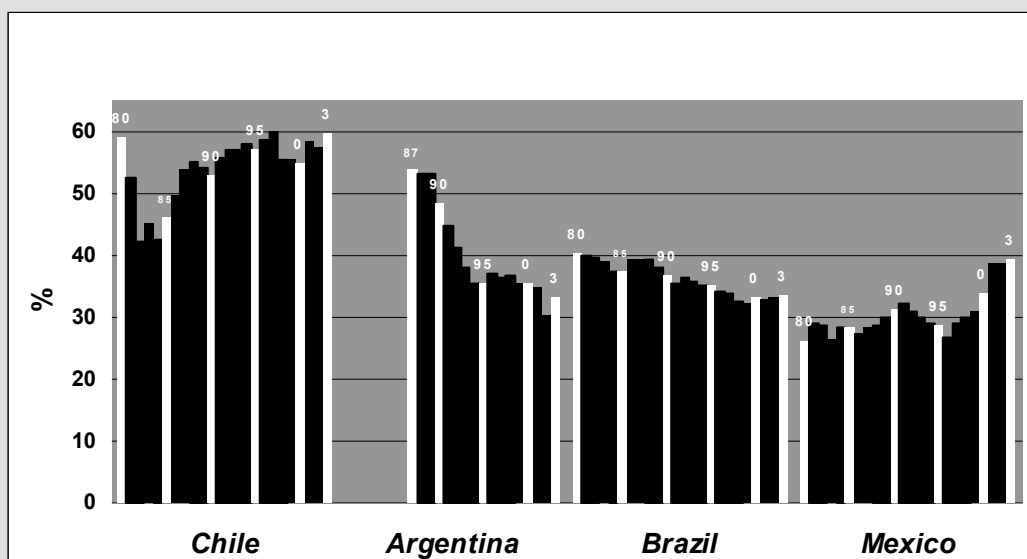
Fonte: INSS – Div. de Arrecadação. Apud ANFIP (2005, p. 41). * Estimativa da ANFIP para 2003.

Considerando, ainda, a tabela 6, é possível observar que as perdas são grandes segundo os indicadores do governo federal. Parte das perdas se deve a renúncias fiscais para entidades filantrópicas ou exportadores e possui caráter legal, embora esse tipo de procedimento seja controverso, pois uma contribuição não deve ter viés distributivo e não é adequada para dar incentivos tributários. As perdas por inadimplência também são de difícil recuperação.

Box 6 - Desoneração da folha salarial e reforma da previdência na América Latina

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

Gráfico 10 – Contribuições para a previdência entre 1980 e 2003 - % da PEA



Fonte: Banco Mundial (2004). Baseado em dados de cada país.

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

O exemplo argentino merece destaque. Os índices de evasão e de trabalhadores não contribuintes, cresceram de forma permanente entre 1990 e 2002. Essa tendência não se alterou com a diminuição, em 1994, das contribuições patronais sobre a folha de salários de 36% para 24%. Assim cabe afirmar, como premissa básica, que inexistente consenso na literatura e na execução de políticas de países da América Latina de que a redução dos encargos sobre a folha de salários possa implicar, necessariamente, na geração de empregos e no aumento da contribuição para a previdência em qualquer país. (Matijascic e Kay, 2006).

Mas, ao focalizar as perdas por sonegação, quando os recursos repassados à previdência são inferiores aos efetivos, seriam eliminadas as necessidades de financiamento do INSS decorrentes da diferença entre receitas próprias e despesas com benefícios.

Portanto, é preciso assinalar que as perdas de arrecadação possuem um papel decisivo. Além disso, algumas proposições como a desoneração parcial ou mesmo a substituição da base de incidência do custeio da previdência sobre fontes alternativas em relação à folha salarial foram controversas. (Box 6).

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

3.3 – Indicadores de gestão e avaliação da ação estatal

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

Tabela 8 Gastos com pessoal e operacionais do INSS em relação ao total de benefícios pagos - %

<i>Gastos/ano</i>	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Pessoal /benefícios (a)</i>	9,2	6,4	5,1	6,3	7,5	5,0	4,2	3,9	3,7
<i>Custo Operac./ benefícios (b)</i>	5,5	3,7	3,5	3,3	3,3	3,4	3,3	2,7	2,6
<i>Custo Administr. Total c=(a+b)</i>	14,8	10,1	8,5	9,6	10,8	8,4	7,5	6,6	6,2
<i>Serv. Ativos INSS/Pessoal (d)</i>	58,9	79,1	59,4	44,2	58,2	50,3	45,4	42,3	N.D.
<i>Inativos INSS/Pessoal (e)</i>	41,1	20,9	40,6	55,8	41,8	49,7	54,6	57,7	N.D.
<i>Custo administ. Efetivo (c-bxe)</i>	11,0	8,8	6,4	6,1	7,7	5,9	5,2	4,3	N.A.

Fonte: Fluxos de Caixa do INSS/Anuários Estatísticos da Previdência Social – AEPS.

Com base na tabela 8, é possível afirmar que a extinção do SINPAS em 1990, o repasse das atividades de assistência e do atendimento médico-hospitalar para outros ministérios, os custos operacionais e as despesas com pessoal do INSS passaram a refletir, a partir de 1991, o universo envolvido no pagamento de benefícios. Com base em dados do AEPS, os resultados foram se reduzindo a cada ano, atingindo um total

de 6,2% em 1998. Além disso os resultados embutem as despesas com aposentadorias e pensões de servidores do INSS, sendo mais correto excluir tais valores, pois esse contingente não mais atua junto ao sistema. Se forem excluídas as despesas com inativos do INSS, é possível verificar que o custo administrativo da previdência seria menor, representando 11% em 1991 e 4,3% em 1998. Dados referentes aos inativos do INSS não foram divulgados após 1998. Esses gastos se apropriavam de uma parcela cada vez maior do total destinado ao pagamento de pessoal.

Os custos brasileiros, no entanto, ainda são mais elevados que os de outros países, como os EUA, cujos gastos administrativos e com pessoal do sistema público representam 0,6%, conforme apontou Thompson (1998:103).

Além da redução do custo administrativo do INSS, o serviço prestado pelo sistema vem melhorando desde 1992. Segundo os dados apresentados pelo Boletim Estatístico de Previdência Social, o tempo médio de concessão de benefícios era de 160 dias em dezembro de 1992 e, em dezembro de 2000, esse total representou 16 dias. Passou a ser possível desde meados de 1995 ter acesso a informações detalhadas sobre procedimentos administrativos envolvendo as regras para os segurados através da rede mundial de computadores (Internet), além do acesso a vários documentos emitidos pelo sistema. (Brant, 2001).

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

No que diz respeito aos sistemas de aposentadorias e pensões dos servidores públicos, não existe nenhum tipo de indicador divulgado que permita a realização de uma análise assemelhada, pois o pagamento de benefícios é gerenciado em conjunto com o pagamento dos servidores em atividade, não sendo aferido o seu custo¹⁵.

Para as EFPC, não são divulgados, regularmente, indicadores oficiais sobre o desempenho administrativo. No entanto, o levantamento realizado pela Towers & Perrin permite observar o desempenho das EFPC com base numa sondagem. Não foi possível encontrar nenhum indicador dessa natureza para as EAPC. A tabela 9 apresenta os resultados da Towers & Perrin para as EFPC brasileiras que destacam

indicadores heterogêneos em termos de custo, ao considerar os fundos patrocinados por empresas privadas nacionais, estrangeiras ou estatais.

Tabela 9 - Custos Administrativos das EFPC em 1994 - %

<i>Custo Administrativo</i>	Privadas nacionais	Privadas estrangeiras	Estatais e Economia Mista	Total Geral por Unidades
<i>Até 3%</i>	28	50	13	35
<i>3,1 a 6%</i>	31	19	13	22
<i>6,1 a 9%</i>	15	15	13	15
<i>9,1 a 12%</i>	8	12	22	12
<i>12,1 a 15%</i>	13	4	39	14
<i>Mais de 15%</i>	5	0	0	2

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

As EFPC patrocinadas por empresas estrangeiras concentram, em geral, o maior contingente daquelas que possuem custos mais baixos, pois 50% delas gastam menos de 3% das contribuições; 69% menos de 6%, e 84% menos de 9%. Para as EFPC patrocinadas por empresas privadas nacionais, esses mesmos totais representam 28%, 59% e 74%, enquanto, no caso das estatais, os números equivalem somente a 13%, 26% e 39%.

Ao considerar os fundos menos eficientes, os de empresas estrangeiras representam 0% dos que se apropriam de mais de 15% do montante total das contribuições; 4% de um montante superior a 12% ou mais, e 16% de um montante acima de 9%. Para as EFPC patrocinadas por empresas privadas nacionais, os números representam 5%, 18% e 33%, respectivamente, enquanto, para os fundos de empresas estatais, os valores são de 0%, 39% e 51%. Em suma, existem EFPC de bom e mau desempenho em todos os tipos de fundos, segundo o capital de sua empresa patrocinadora.

Qualquer brasileiro apontaria casos de irregularidades e fraudes com aposentadorias. Esse cenário estimula o oportunismo e a contravenção. Os sucessivos governos vêm prometendo resolver o problema desde meados dos anos 1960.

Essa reflexão poderia, por exemplo, ser derivada do importante estudo de Eduardo Fagnani (2005) que relatou a evolução das políticas sociais brasileiras dos últimos 40 anos. Num momento marcante, que foi a organização e a execução das políticas da Nova República, o problema da fraude e da contravenção é descrito com lucidez e detalhe que, no mais, seria passível de transposição para os nossos dias.

No período recente o tema voltou à baila. Apesar da oportuna consolidação do CNIS – Cadastro Nacional de Informações Sociais – em 1999, o quadro de precariedade se manteve inalterado, considerando a atuação governamental para desbaratar quadrilhas

que fraudam as atividades do INSS. Ainda que os dados estatísticos não sejam totalmente confiáveis em termos de seguridade e previdência, existe um novo consenso que se forma sobre a urgência que a questão merece.

Quando se afastou do governo, em março de 2005, o Ministro Amir Lando disse que o cadastro de benefícios deveria ser revisto e cotejado com outros cadastros do governo como os da Receita Federal, do sistema de Saúde, entre outros (Correio Brasiliense, 22 de março de 2005). A Previdência Social seria o principal foco do "choque de gestão" do governo. Ela consome 31% das verbas federais, mas segundo o INSS cerca de 20% das aposentadorias e pensões são pagas indevidamente. O "choque de gestão" unificaria os cadastros do CPF e do INSS e deveria atingir todos os procedimentos gerenciais e o atendimento ao público.

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

Uma reportagem de O Globo, de 30/11/2005 indica pistas que merecem uma reflexão atenta. Um estagiário do INSS aplicou um golpe de R\$ 3 milhões, desviando recursos. Uma força-tarefa formada por INSS, Ministério Público Federal e Polícia Federal o investigou durante um mês e conseguiu prender o estelionatário e recuperar cerca de R\$ 2 milhões. Segundo a PF, ele se apropriou de uma senha de acesso ao sistema de posse exclusiva de servidores em cargos de chefia. Ele inseria dados falsos no sistema e usava a documentação de pessoas de suas relações, simulando entrada de pedidos de benefícios. Depois o estagiário transferia os benefícios pagos para a sua conta pessoal. Apesar do escândalo, explorado de forma espetacular num breve momento, nada mais foi apresentado ao público e a investigação, que poderia apresentar esclarecimentos, parece não ter despertado interesse. Mas o fato suscita perguntas:

- ✓ Como foi possível que uma pessoa com recursos rudimentares e numa posição hierárquica tão precária pudesse atuar por tanto tempo?
- ✓ Como foram quebrados os protocolos típicos de tecnologia da informação e quem foram os responsáveis?
- ✓ A administração de processos e normas, a gestão de riscos e a informação funcionam adequadamente?

✓ Quais são os riscos de repetição de fenômenos similares?

Uma consulta rápida aos bancos de dados de jornais brasileiros de grande circulação na internet apresenta, com regularidade, notícias similares. Pior, esses fenômenos acabam se repetindo nas mesmas localidades. As reportagens falam da perda de milhões e até bilhões nesse tipo de contravenção.

Ninguém avalia como isso se repete tanto. Para agir de forma construtiva em termos de cidadania, seria preciso dar voz aos gestores e usuários. Isso requer que a sociedade queira apurar os fatos. Se esse circuito não for desmantelado com medidas de governança corporativa transparentes, ou seja, com a colocação em disponibilidade de informações agregadas, mas detalhadas por localidade, concessão e duração de benefícios, sempre mantendo o livre acesso para todos os cidadãos, todas as tentativas, ainda que sejam meritórias, não serão efetivas.

No entanto a inércia institucional existente há décadas se traduz na manutenção de uma legislação social ineficaz e anacrônica que reduz a competitividade e realimenta as práticas de patrimonialismo, no sentido empregado por Raymundo Faoro.

3.4 - Gastos com seguridade social e competitividade

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

Gastos reduzidos agravam a desigualdade gerada pela ação do mercado. Por outro lado, um gasto excessivo transfere recursos que podem ser utilizados de forma mais eficaz em investimentos e outras atividades que possam elevar a riqueza ou estimular o emprego ou o intercâmbio comercial entre os países. Não é possível pregar apenas a austeridade com o gasto social porque isso pode justificar a imposição de barreiras ao comércio externo de um país. Por outro lado, uma distribuição sem critério dos recursos pode tolher o crescimento potencial do PIB.

Ainda merece atenção uma regra: países com crescimento mais lento e com aumento da precariedade das relações de trabalho tendem a apresentar um gasto social maior sobre o PIB do que ocorreria em circunstâncias opostas. A questão é simples, pois

todos os que perdem renda buscam compensar essas perdas e o fato de um programa de reposição de renda ser público ou mercantil não modifica o quadro.

O problema é que poucos são os indicadores confiáveis para fins de comparação entre países. Ainda assim, os problemas relativos à competitividade e à austeridade não podem ser ignorados pelos responsáveis pelas ações sociais.

Embora o Brasil tenha uma população com mais de 60 anos de idade pouco elevada em relação à de países mais desenvolvidos, o envelhecimento se processa de modo bem mais veloz, exigindo muita cautela. Por outro lado, o baixo nível de dinamismo econômico dos anos mais recentes reduziu o crescimento do PIB e, ao mesmo tempo, pressionou os gastos sociais para compensar a queda da atividade econômica.

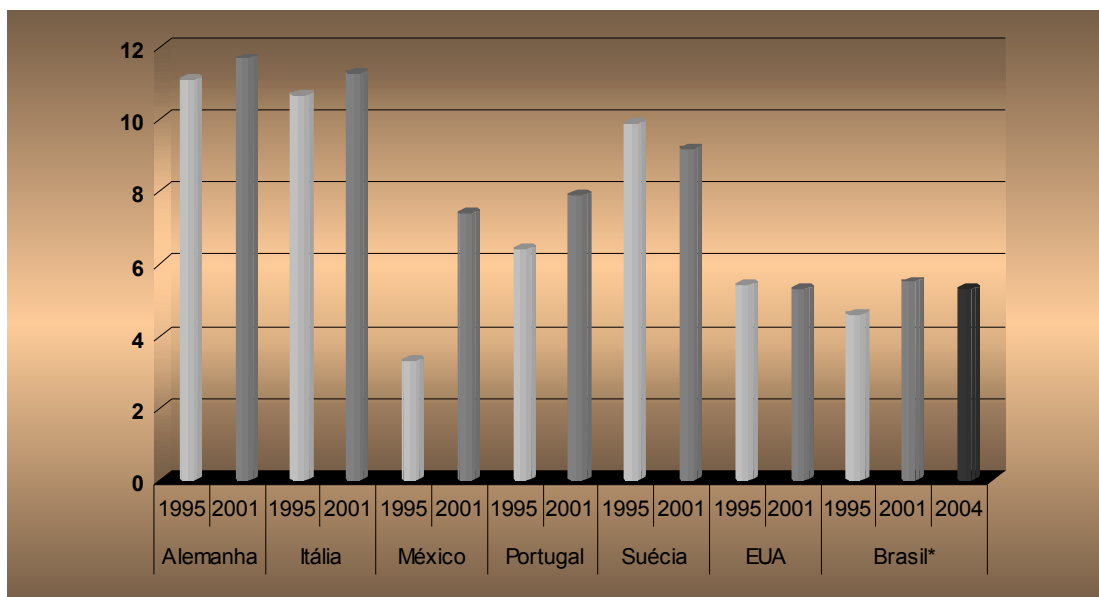
Apesar de serem poucos os dados disponíveis, os gastos brasileiros ainda são inferiores aos de países desenvolvidos e nada comprova que estejam em patamares diferenciados em relação a países vizinhos. Partindo do gráfico 11, os valores para o Brasil superam apenas os do México. No caso dos EUA, o problema é diferente porque o país possui um sistema de proteção social menos abrangente devido à elevada cobertura oferecida pelo mercado via fundos de pensão, que se adapta bem ao elevado padrão de renda vigente no país. Não existem dados comparáveis para outros países que não compõem a OCDE, o que limita muito o escopo da análise.

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

Sob o prisma analítico, se um país com baixa cobertura apresenta resultados em termos de gastos sobre o PIB similares aos de um país de elevado número de contribuintes, por exemplo, o problema requer atenção. Ainda não existem estudos com esse grau de precisão para fornecer indicadores de referência (*benchmarks*), mas dados divulgados pela OCDE comparados com os brasileiros permitem fazer

indicações interessantes. Os gastos com benefícios de transferência de renda para segurados idosos, apresentado no gráfico 10.

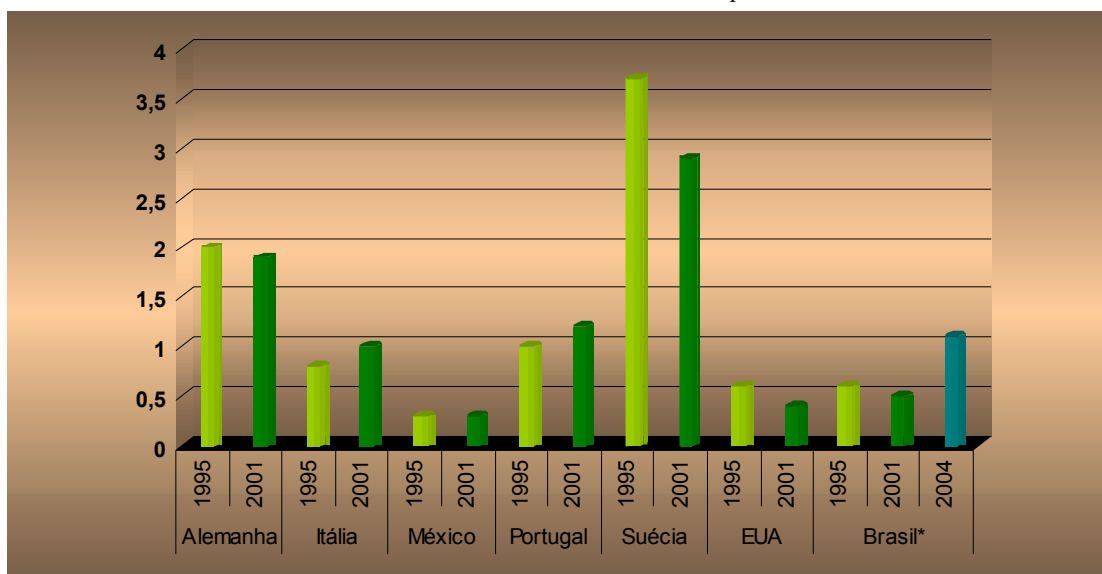
Gráfico 11 - Gastos com aposentadorias para idosos comparados ao PIB - %



Fonte: SIAFI, AEPS e OCDE.

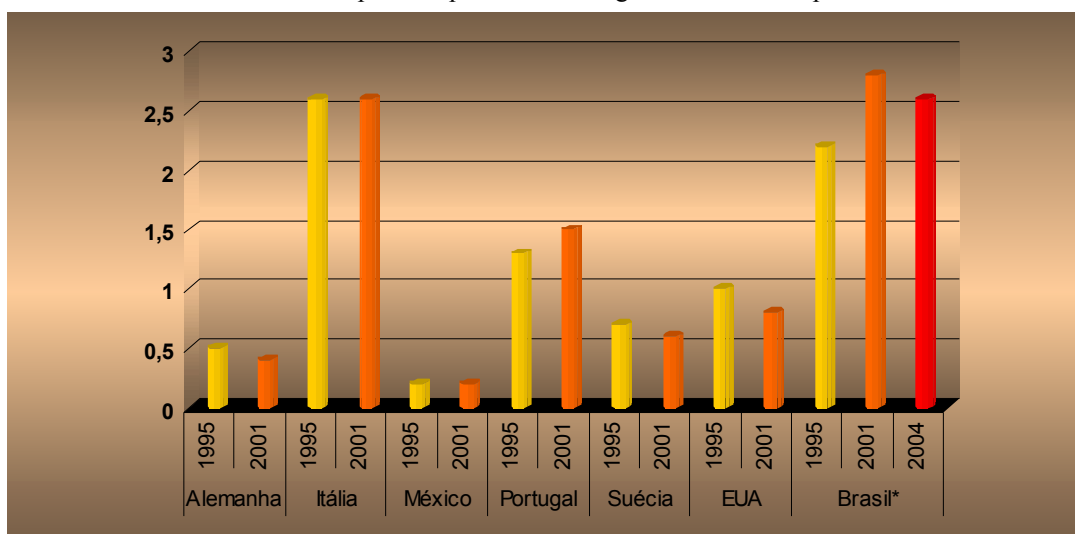
Os gastos com benefícios destinados a pessoas de idade, incluindo as aposentadorias por tempo de contribuição para o Brasil, são ainda inferiores à média de países desenvolvidos, o que é normal, levando em conta que se trata de uma população relativamente jovem. O gráfico 10 permite observar os gastos sociais com benefícios para idosos consideram o INSS e os RPP.

O problema referente a idosos é em parte compensado para os gastos referentes às transferências para famílias com menores rendimentos. Nesse caso, o Brasil está aumentando, A primazia da Suécia é típica de um modelo que privilegia a conjugação das transferências de renda com a oferta de serviços sociais focalizados em segmentos específicos da população, conferindo suplementação de renda para os grupos mais frágeis. No caso brasileiro o patamar ainda é modesto, considerando que, se políticas como o salário família ou a LOAS (precedidos pela renda mensal vitalícia nos anos 1970) estão consolidadas, mas os programas de renda mínima familiar ainda representam uma novidade. (Gráfico 12).

Gráfico 12 - Gastos com assistência às famílias comparados ao PIB - %

Fonte: SIAFI, AEPS e OCDE.

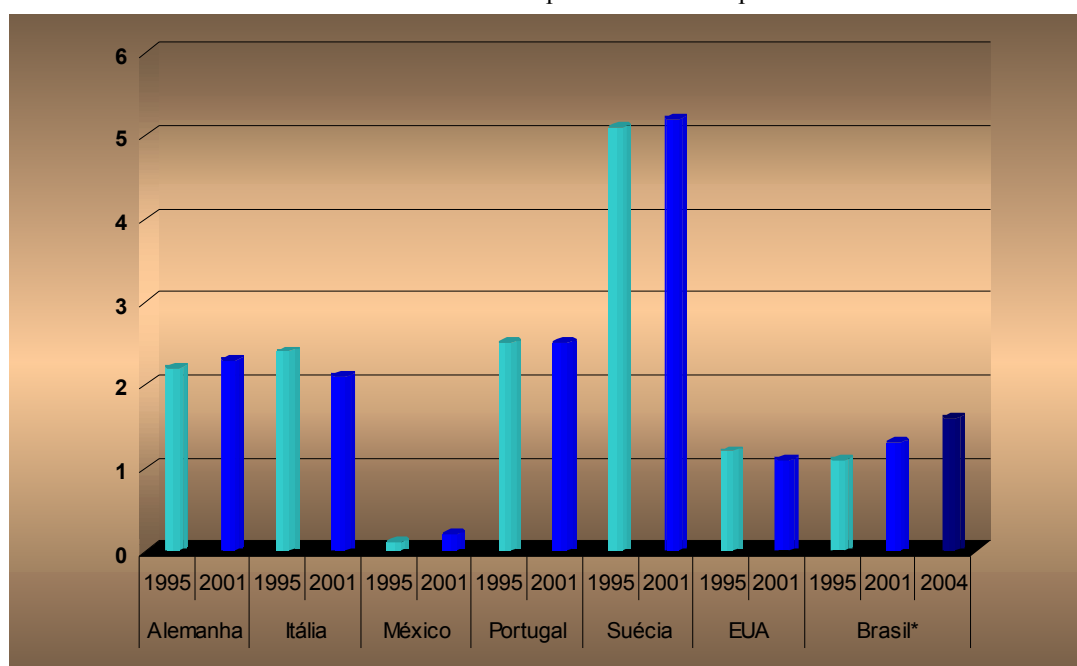
O gasto brasileiro com pensões por morte do segurado titular apresentado no gráfico 13 chama a atenção pela sua dimensão, que é bem superior à dos demais países, deixando entrever que a legislação é benevolente em relação a cônjuge e filhos. Conforme foi apontado anteriormente, a legislação a esse respeito no Brasil é confusa e frouxa, tendo pouca ou nenhuma relação com a perda de capacidade de trabalho, ao contrário do que ocorre nas legislações sociais de países mais desenvolvidos. No mais, o indicador brasileiro é seguido da Itália e de Portugal, que também possuem tradições culturais e religiosas de ajuda às famílias e tem como um dos objetivos a redução de desigualdades regionais de forma similar ao que ocorre no Brasil.

Gráfico 13 - Gastos com pensões por morte do segurado titular comparados ao PIB - %

Fonte: SIAFI, AEPS e OCDE.

Os gastos com invalidez permanente e doenças não devem ser elevados quando existe uma população reduzida de contribuintes. Menos de 40% da PEA brasileira contribui e, segundo dados do Boletim de Políticas Sociais do IPEA, a probabilidade de cobertura legal era de 34% para 2003, considerando a legislação e os períodos de carência necessários para ter acesso aos benefícios num momento determinado. O gráfico 14 permite fazer uma aproximação da questão.

Gráfico 14 - Gastos com benefícios por invalidez comparados ao PIB - %



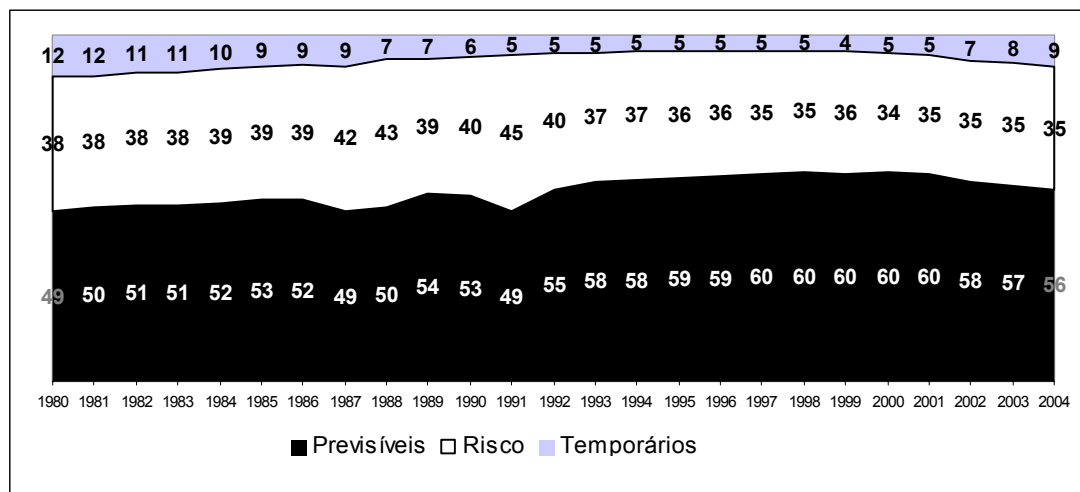
Fonte: SIAFI, AEPS e OCDE.

Assim, os gastos com invalidez brasileiros em proporção ao PIB podem ser considerados altos, comparados com países de extensa cobertura de contribuição para a previdência, como a Alemanha e a Itália, onde o patamar supera o total de 85%. Isso resulta, possivelmente, em desperdício de recursos e na redução da competitividade externa do Brasil. Esse alerta sugere que: ou os gastos apresentam problemas referentes à qualidade sanitária e às de condições de trabalho da população, ou ainda, existe um problema de fraude, pois a incidência de invalidez obedece a leis probabilísticas e os desvios em relação à média precisam ser monitorados, sinalizando a existência ou não de possíveis problemas. Na verdade, é provável que a situação represente um misto das duas possibilidades.

Aliás, a própria constância dos gastos com invalidez parcial ou permanente ao longo dos anos, num contexto em que as regras de acesso às aposentadorias por tempo de

contribuição ou por idade foram liberais e o envelhecimento é um processo perceptível e representa, por si só, um sintoma que as políticas públicas de concessão de benefícios em seguridade apresentam problemas (gráfico 15).

Gráfico 15 – Valor pago aos benefícios ativos segundo a modalidade– em %



Fontes: AEPS

Sob o prisma das finanças públicas é esse o aspecto a ser considerado, pois isso onera o contribuinte, de forma indevida provavelmente, e exige um esforço da sociedade para prover rendimentos aos beneficiários. Se o problema não existisse, ou tivesse uma dimensão menor, haveria mais recursos disponíveis para outras atividades produtivas. Isso poderia diminuir o sofrimento dos portadores de necessidades especiais decorrentes de doenças ou de acidentes de trabalho ou permitiria punir os que fraudam a boa fé dos brasileiros.

Outra questão ignorada pelo debate nacional é a falta de discussão sobre a legislação que permite aos inativos trabalhar, excetuados os casos de invalidez. Como permitir a concessão generosa de pensões por morte ou de aposentadorias por tempo de contribuição para pessoas que tenham plena capacidade de trabalho e ainda acumulam os dois rendimentos? É preciso destacar que a seguridade social tem por meta transferir renda da sociedade para quem não pode se sustentar com base na própria capacidade de trabalho. Postulados divergentes, como os da legislação de Bismarck e os baseados nos princípios de Beveridge não divergem sobre essa questão básica. Num país que não é afluente, como o Brasil, é preciso ponderar se esse tipo de transferência de renda atende aos interesses nacionais, pois não incentiva a competitividade e concentra renda privilegiando os que possuem melhores condições de trabalho.¹⁶

A tabela 10 apresenta resultados que tornam a argumentação precisa. Quando se considera a população com 65 anos de idade ou mais, os números revelam que 64% dos gastos e 54% dos benefícios são pagos àqueles que possuem uma idade inferior a 65 anos. Esses mesmos resultados representam 47% e 42% para as populações com menos de 60 anos de idade, ou seja, os não idosos segundo o Estatuto do Idoso. Nesse sentido é procedente dizer que a maioria das aposentadorias não se concentra entre os idosos, considerado o padrão internacional de 65 anos e esse perfil onera demais o erário público.

Tabela 10 – Contingente e gastos com aposentados e pensionistas por faixa etária – em %

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

Fonte: PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – IBGE (2001).

A manutenção de um contrato de trabalho concomitante com o status de aposentado ou pensionista é defendida por considerar que o valor da aposentadoria é reduzido e não resta outra opção ao cidadão senão retornar ao mercado de trabalho. Mas os resultados da tabela 11 apontam o contrário.

Tabela 11 – Rendimentos dos inativos segundo o perfil de ocupação e sexo em 2001

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

Fonte: PNAD (2001).

Quando os dados da PNAD são consultados, o resultado surpreende segundo aponta a tabela 11, pois:

- ✓ Os inativos com prestações menores são justamente aqueles que não possuem nenhuma ocupação;

- ✓ Os aposentados ocupados que não contribuem para a previdência possuem rendimentos superiores aos que não possuem nenhuma ocupação; e
- ✓ Aqueles que possuem aposentadorias com valores maiores são também os que contribuem para a previdência ao retornar ao mercado de trabalho.

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

A não observância de critérios legais adotados universalmente para benefícios de risco, muitos dos quais previstos no Brasil, mas cuja eficácia está comprometida pelo débil monitoramento gerencial e as recorrentes denúncias de fraude, ou ainda, a liberalidade na manutenção de benefícios para quem trabalha merece uma atenção mais cuidadosa por parte das autoridades. Se isso não correr, existe o risco de inviabilizar a competitividade do país e colocar em xeque a justiça social ao estimular a adoção de comportamentos oportunistas que atravessam todo o tecido social.

4 - ASPECTOS EXTERNOS QUE INFLUENCIAM A SEGURIDADE SOCIAL

Ainda que a estrutura institucional de um sistema de seguridade social seja exemplar e aceita de forma hegemônica em termos dos valores culturais de uma determinada sociedade, elementos externos à sua órbita podem afetar o sistema e impedir que ela seja viável a longo prazo. Os elementos externos podem ser múltiplos, quando o foco é a transferência de renda entre pessoas e gerações, mas são três os que merecem maior destaque: condições etária e sanitária da população, atividade econômica e a distribuição de renda e o perfil de ocupação de uma determinada sociedade. Esses elementos podem aumentar a demanda por benefícios e diminuir a arrecadação potencial, reduzindo o estímulo à competitividade. Considerando os elementos expostos, é fundamental destacar os elementos que não podem ser alterados através da legislação da previdência e da assistência como forma de oferecer subsídios que possam permitir a promoção de reformas que atendam os anseios da sociedade e não criem obstáculos à economia de um país.

4.1 – Perfil demográfico e condições de saúde

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

Dados do Censo Demográfico do IBGE revelam que em 1970 havia de 10,6 pessoas entre 15 e 59 anos de idade para cada habitante com 60 anos ou mais. Em 1980, 1991 e na projeção para 2020, esses números são, respectivamente: 9,2; 8,3 e 5,3. Embora o envelhecimento se dê aceleradamente, o número de pessoas em atividade é suficiente para sustentar o crescimento dos inativos. Somente depois de 2050 os índices se aproximam, conforme aponta a tabela 12.

Tabela 12 - Distribuição etária da população - %

País	2000			2050		
	0 a 14	15 a 59	60 e mais	0 a 14	15 a 59	60 e mais
<i>Argentina</i>	27,7	59,0	13,3	19,7	56,9	23,4
<i>Brasil</i>	28,8	63,4	7,8	19,9	56,5	23,6
<i>Colômbia</i>	32,8	60,3	6,9	20,3	58,2	21,5
<i>México</i>	33,1	59,9	6,9	19,3	56,3	24,4
<i>Portugal</i>	16,7	62,5	20,8	14,4	49,9	35,7
<i>Itália</i>	14,3	61,7	24,1	11,5	46,2	42,3
<i>EUA</i>	21,7	62,1	16,1	18,5	54,6	26,9
<i>Suécia</i>	18,2	59,4	22,4	14,0	48,3	37,7

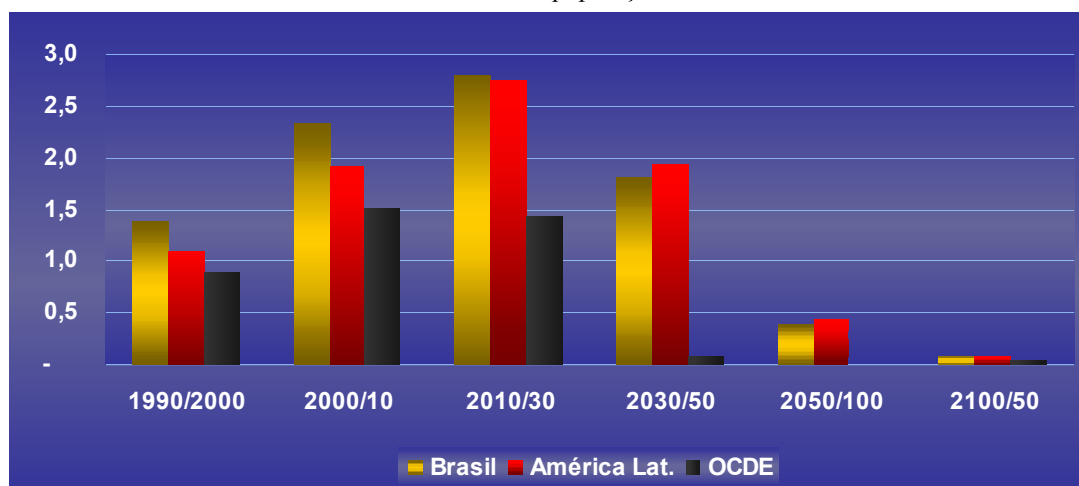
Fontes: IBGE (Censo Demográfico 2000) e World Population Prospects (2002).

A situação do Brasil é a melhor entre os países apontados na tabela 12 e se encontra, no atual momento, na melhor fase populacional possível, pois o contingente de população em idade de trabalhar supera largamente o da população dependente e, mesmo em 2050, essa relação não será desfavorável.

Mas o processo exige a adoção de medidas preventivas, considerando que o número de pessoas em idade ativa em relação ao daquelas com 60 anos ou mais cai pela metade, sendo mais veloz que o observado na OCDE. Conforme aponta o gráfico 16,

entre 1990 e 2150, o número de pessoas com mais de 60 anos vai elevar-se em 4,5 vezes no Brasil e 4,3 na América Latina, enquanto nos países da OCDE esse total será de 1,7. Os países da OCDE completam o seu processo em 2030, enquanto o Brasil e a América Latina vão apresentar índices acelerados até 2100.

Gráfico 16 - Crescimento anual da população com mais de 60 anos - %



Fontes: IBGE (para 1990 e 2000) e World Population Prospects (2002).

O problema central do Brasil em relação aos países mais desenvolvidos não é, ainda, o elevado número de idosos, quando comparado a países centrais ou mesmo vizinhos. Os problemas atuariais estão mais relacionados a outros indicadores, como o mercado de trabalho que não incorpora a PEA à condição de contribuinte da previdência.

Mas, a questão é desafiadora, pois uma estrutura etária madura requer a reorganização dos serviços públicos para atender as populações idosas, que possuem necessidades diferenciadas em termos de saúde e previdência em relação à população não idosa. Apesar do número de ativos permanecer alto e relativamente constante, a redução do número de jovens e o envelhecimento decorrente disso tende a elevar os gastos com saúde e exige a preparação de um sistema de transferência de renda de maior dimensão, pois os idosos demandam renda para o seu sustento, ao contrário do que ocorre com as crianças.

O Brasil é um país em que a mortalidade e as condições sanitárias são precárias, considerando a sua renda *per capita*. Essa mortalidade é devida a um sistema de saúde precário em termos de gasto e qualidade do serviço, sem contar o elevado índice de mortalidade ou invalidez decorrente de acidentes de trabalho. Isso se traduz menor esperança de vida saudável, o que acelera as mortes que vêm seguidas de doenças, tratamentos onerosos, perda da capacidade de trabalho e pagamentos elevados e

prolongados para os sistemas previdenciários. A preocupante situação da saúde, ocasionada por doenças e acidentes de trabalho é um problema sério que implica na redução da vida em potencial e, sobretudo, onera o sistema de saúde e de seguridade social em geral, causando problemas às famílias, conforme aponta a tabela 13, baseada em dados da OMS – Organização Mundial de Saúde.

Tabela 13 – Esperança de vida e mortalidade em países selecionados para 2002

<i>País</i>	Homens			Mulheres		
	Nasc anos	60 anos	% perda	Nasc anos	60 anos	% perda
<i>Argentina</i>	60,6	11,9	13,6	65,7	15,1	15,5
<i>Brasil</i>	52,2	9,4	20,2	61,1	13	15,2
<i>Colômbia</i>	55,3	10,7	17,1	62,1	12,9	16,9
<i>México</i>	62,6	14,5	9,2	65	14,9	11,1
<i>Portugal</i>	64,3	13,4	11,7	69,4	16,2	13,4
<i>Itália</i>	69,2	15,5	9,2	72,9	18,2	11,3
<i>EUA</i>	66,4	14,9	10,8	68,8	16,6	13,5
<i>Suécia</i>	70,5	16,5	9,2	73,2	18,5	11,1

Fonte: OMS

Para a previdência e a assistência social os dados da tabela 13 representam um problema, devido ao potencial de gastos com benefícios por invalidez ou acidentários. Os dados permitem fazer inferências sobre a situação sanitária e das condições de trabalho. Assim, a concessão de benefícios por invalidez ou doença, deve crescer e inflar o contingente de inativos. Isso demonstra que a previdência e a assistência dependem de um conjunto de políticas coerentes para controlar os gastos e para que sejam compatíveis com as condições sócio-econômicas de cada país.

Box 7 – Mortalidade e condições de vida

O Brasil é um país em que é maior probabilidade de morte antes dos 65 anos de idade do que a de países mais desenvolvidos ou países vizinhos com estrutura econômica e social assemelhada, conforme aponta a tabela 14, baseada em dados da OMS.

Tabela 14 – Esperança de vida e mortalidade em países selecionados para 2002

País	Esperança de vida ao nascer – anos	Morte antes dos 65 anos de idade - %	
		Homens	Mulheres
<i>Argentina</i>	74,2	28	15
Brasil	68,1	41	24
<i>Colômbia</i>	72,2	29	20
<i>México</i>	73,4	29	18
<i>Portugal</i>	76,2	23	11
<i>Itália</i>	78,7	18	10
<i>EUA</i>	77,1	22	14
<i>Suécia</i>	80,1	14	9

Fonte: OMS

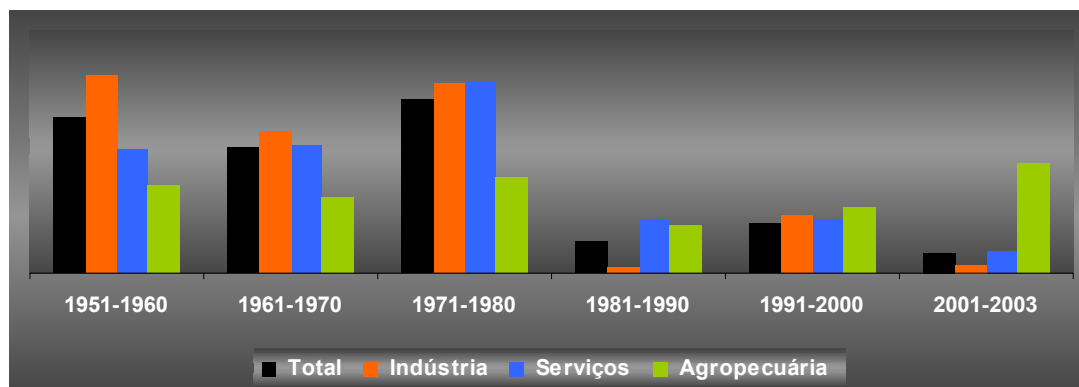
Os problemas de saúde e os decorrentes de acidentes de trabalho estimulam a concessão de benefícios por morte prematura, ou seja, as pensões, tenham elas causas acidentárias ou não.

Os problemas demográficos e as condições de saúde e mortalidade do Brasil demonstram que a seguridade social, as demais políticas sociais e as políticas públicas como um todo requerem uma ação integrada. Somente assim será possível diminuir a transferência de renda para as famílias e reduzir o sofrimento humano, que, além de ser desnecessário, onera em demasia as finanças públicas e reduzir a população que poderia produzir riqueza.

4.2 – Atividade econômica, distribuição de renda e seguridade social

Qualquer tipo de sistema previdenciário ou de transferência de renda tende a possuir melhores condições num período de crescimento econômico e vice versa, independentemente do tipo de regime financeiro ou do plano de benefícios. Isso se dá porque, quando ocorre o crescimento, a arrecadação de contribuições sociais tende a se elevar, enquanto a demanda por benefícios se mantém relativamente estável ou até um pouco menor, porque as condições favoráveis da economia podem estimular a permanência dos que podem se aposentar no mercado de trabalho. Partindo do gráfico 17 é possível analisar em parte as dificuldades atuais da seguridade social.

Gráfico 17 - Crescimento médio anual do PIB por setor da economia - %

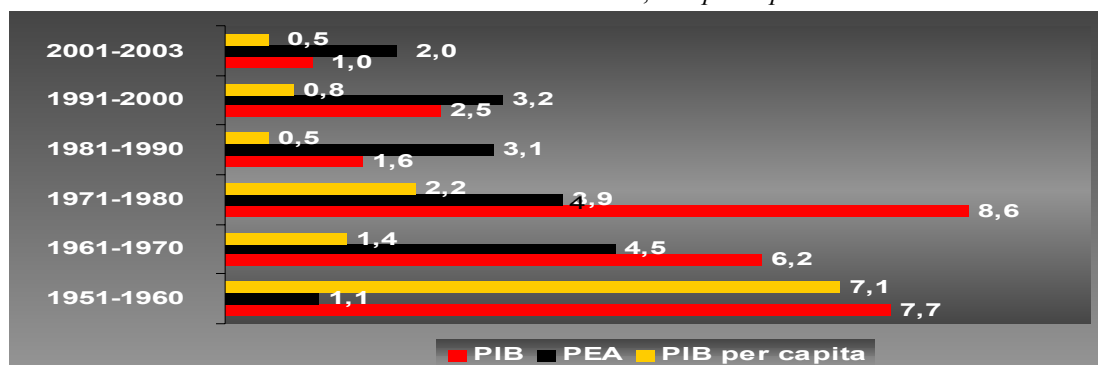


Fonte: IBGE.

Quando é considerado o crescimento do PIB, não deixa de ser emblemático o fato da crise financeira se manifestar, de forma atenuada, nos anos 1960 e, de forma mais acentuada, a partir dos anos 1980, quando as taxas diminuíram. O fato de a indústria apresentar taxa mais volátil em relação à variação em geral potencializa o problema, considerando que é nesse setor onde se encontram, em geral, os empregos mais estáveis, os maiores índices de contribuição para a previdência, sem mencionar o fato que as remunerações tendem a serem mais elevadas, embora uma análise por sub-setor possa revelar uma face mais heterogênea.

No Brasil, o problema maior, conforme aponta o gráfico 18, se deve ao fato do PIB ter apresentado um crescimento menor no período que coincide com a elevação média anual mais acentuada da PEA, o que dificultou a criação de empregos e não propiciou as condições mais favoráveis para efetuar uma distribuição mais eqüitativa da renda. Embora as questões relativas à ocupação sejam abordadas mais adiante, é impossível deixar de apontar que essa conjuntura não favoreceu a formalização da mão de obra.

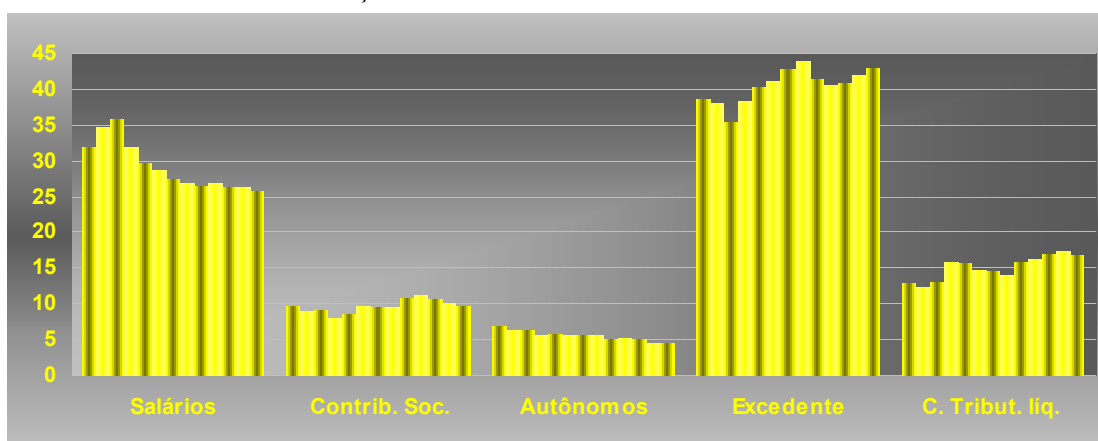
Gráfico 18 - Crescimento médio anual do PIB, PIB *per capita* e da PEA- %



Fonte: IBGE.

O gráfico 19, apresentando dados referentes às contas nacionais do IBGE, aponta ao menos em parte, um dos reflexos da perda de dinamismo sobre a distribuição da renda: a parcela dos salários e da remuneração dos autônomos se reduziu de forma considerável em detrimento à maior participação dos impostos, após as transferências para pessoas e ao excedente econômico. Embora a questão seja controversa, conforme foi apontado nos capítulos precedentes, o fato é que as condições para a incorporação de novos contribuintes e para o aumento da arrecadação não foram propícias, tendo em vista que os salários, que representam a base de incidência das contribuições sociais por excelência, perderam participação na renda entre 1991 e 2003.

Gráfico 19 – Distribuição funcional anual do PIB no Brasil entre 1991 e 2003- %

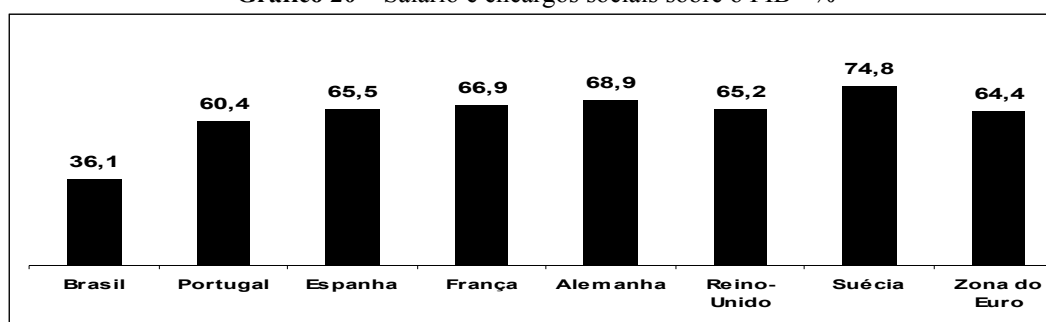


Fontes: IBGE/Contas Nacionais.

A perda de participação dos salários na renda nacional brasileira desde 1991, não teve por contrapartida uma perda da parcela destinada aos encargos sociais, ao considerar os dados do gráfico 19. Assim, o esforço para contribuir dos assalariados foi elevado em relação à sua participação na renda, que diminuiu e às elevadas alíquotas vigentes.

Embora a deterioração salarial a tenha sido uma realidade em quase todos os países ocidentais, as diferenças do Brasil em relação às sociedades dotadas de proteção social mais evoluídas permaneceram elevadas e explicam a fragilidade financeira inerente à previdência brasileira. A relação de trabalho baseada hegemonicamente no salário enquanto forma de ocupação e a parcela do PIB destinada a ele é uma das condições imprescindíveis para a viabilidade atuarial de modelos baseados no seguro social. Se a parcela dos salários for reduzida, os recursos tendem a ser escassos para atender às demandas, especialmente num contexto de renda reduzida e grande desigualdade no acesso a bens e riquezas. (Gráfico 20)

Gráfico 20 – Salário e encargos sociais sobre o PIB - %



Fontes: IBGE/Contas Nacionais e Eurostat.

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

Em síntese, a evolução da economia não foi favorável para a seguridade social e para a previdência em particular, considerando o descompasso entre a mudança da estrutura populacional e a evolução do PIB. Além disso, a estrutura de distribuição da renda não permite que o financiamento das ações seja estável sem ao houver recursos adicionais aos que incidem sobre a folha salarial. Os problemas apontados sempre estiveram presentes no contexto brasileiro, mas a redução do ritmo de crescimento aumentou os problemas preexistentes.

4.3 – Perfil de ocupação da população e seguridade social

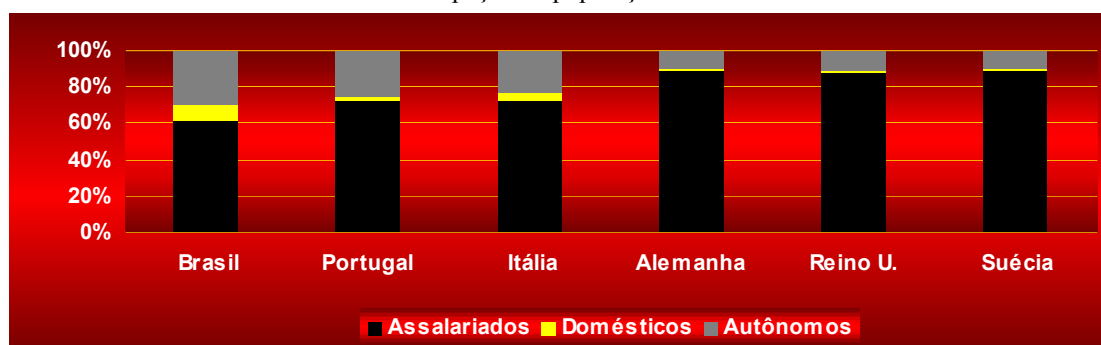
Embora a demografia e as questões relativas à produção e distribuição da riqueza sejam muito importantes não é possível entender os problemas que afetam a seguridade sem levar em conta o perfil da ocupação e sua evolução no período recente, ao tratar das variáveis exógenas ao universo da seguridade social.

Nunca é demais insistir que todos os analistas apontam para a necessidade de um mercado de trabalho baseado no assalariamento para garantir a viabilidade de longo prazo de um sistema de proteção social. O assalariamento se baseia em relações de trabalho que devem ser estáveis e de longa duração. Essas condições são fundamentais para sistemas de seguridade social que precisam de fontes de custeio estáveis para sustentar a população de aposentados e pensionistas.

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

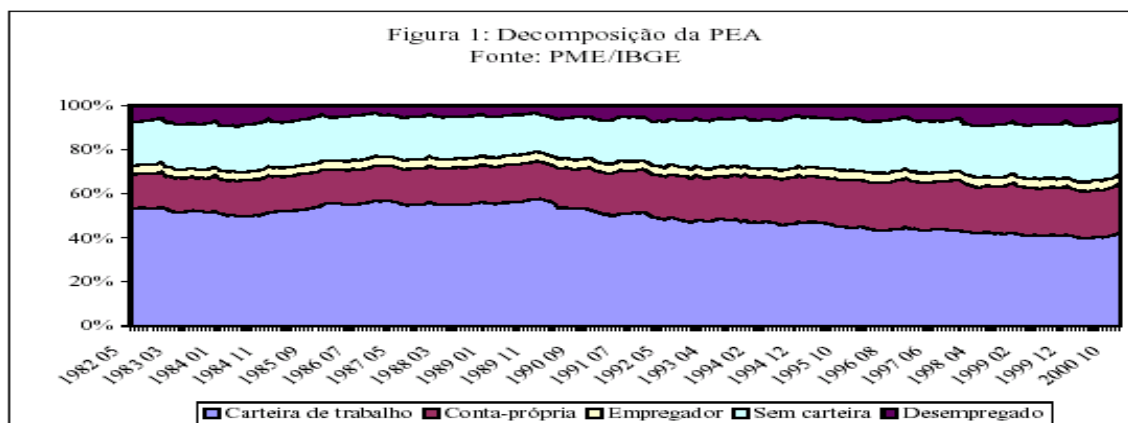
Ao comparar países segundo a sua escala desenvolvimento sócio econômico, a relação entre a estabilidade da seguridade social e o perfil de ocupação se traduz de forma nítida, conforme aponta o gráfico 21. Os países com maior número de assalariados e, por conseguinte, com o menor contingente de trabalhadores domésticos ou autônomos são os que apresentam maior grau de cobertura e melhor qualidade das prestações, mantendo, ao mesmo tempo, mais estabilidade financeira.

Gráfico 21 – Perfil de ocupação da população trabalhadora em 2002- %



Fontes: CEPAL e EUROSTAT. Argentina e México não discriminam os trabalhadores domésticos.

Quando é analisado o caso brasileiro, conforme aponta o gráfico 22, é possível perceber que a posição brasileira sempre foi precária, pois o número de empregados sempre esteve em patamares menores que o dos países europeus e a contrapartida disso foi um número maior de trabalhadores autônomos. A redução no contingente de empregados com carteira de trabalho em teve uma queda acentuada, explicando, em grande medida, porque é baixo o número de contribuintes para a previdência.



Mas os dados apresentados no gráfico 22 também indicam que houve uma deterioração nas condições de ocupação, pois o número de desempregados tendeu a se elevar (que pode ter sido estimulado pelo aumento das aposentadorias, segundo estudo apresentado no box 8) e o mesmo se deu com trabalhadores conta-própria e de empregados sem carteira assinada.

Box 8 - Aposentadoria, pressão salarial e desemprego por nível de qualificação

Segundo as conclusões de um estudo recente de Camargo e Reis (2005 p.36-37):

“O comportamento dos trabalhadores no mercado de trabalho pode ser alterado pelo efeito da aposentadoria sobre a renda domiciliar *per capita*, mesmo que a aposentadoria seja recebida por outros membros da família no domicílio, que não participam da força de trabalho. (...)”

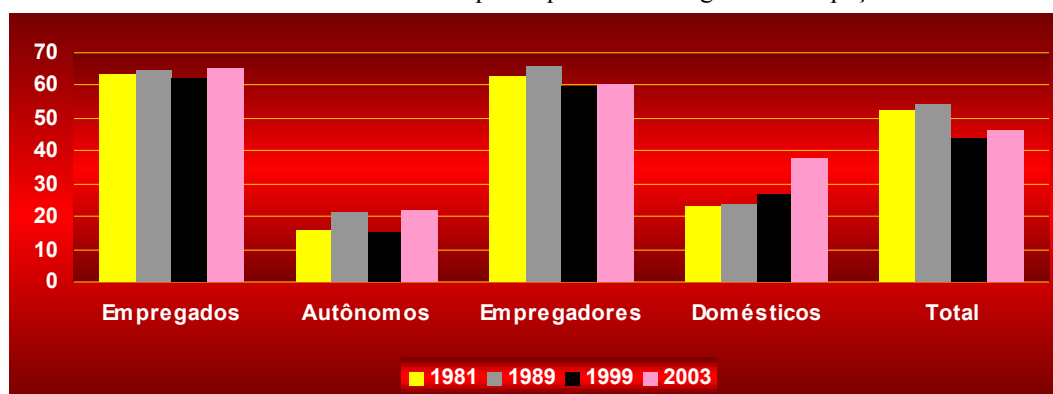
Os efeitos da aposentadoria sobre as variáveis de desemprego foram estimadas regressões com *cross-sections* repetidas de coortes de nascimento e qualificação. Foram estimados, também, os impactos da aposentadoria sobre as probabilidades de desemprego e de desemprego de longo prazo. (...)”

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

“Esses resultados sugerem que o crescimento do desemprego ao longo dos anos 1990 pode ter tido efeitos do ponto de vista de bem-estar social dos trabalhadores menos qualificados, que são os mais pobres na distribuição da renda, menos deletérios do que inicialmente se supõe. Uma parte importante desse aumento decorre exatamente da melhoria da renda familiar *per capita* como resultado da **crecente importância da renda da aposentadoria para a família**.” Texto não grifado no original.

Os dados brasileiros referentes à proporção de contribuintes para a previdência sobre o total do contingente discriminados por posição na ocupação são muito significativos. Ao analisar o gráfico 23, os empregados se mantêm em patamares estáveis e o mesmo vale para empregadores que, de um modo geral, são profissionais liberais e possuem níveis de rendimento relativamente elevados. Os trabalhadores autônomos (conta-própria) e os domésticos possuem menor índice de contribuição em relação à população total, embora os trabalhadores domésticos sejam a única categoria que vem apresentando avanços nessa direção. Os resultados para o total consolidado explicam a queda no número de empregados, ao aumento do contingente de trabalhadores por conta-própria e, sobretudo, o de desempregados em relação à PEA.

Gráfico 23 – Contribuintes para a previdência segundo a ocupação- %



Fontes: CEPAL e EUROSTAT. Argentina e México não discriminam os trabalhadores domésticos.

A estrutura de ocupação, bem como a da população, de suas condições sanitárias ou o nível de atividades e a distribuição da renda são fatores limitantes para a promoção de políticas de transferência de renda através da seguridade. Isso é consensual em toda a literatura internacional, comparada ou referente a casos nacionais e por toda a parte esse tipo de limitação atua de modo a criar obstáculos para que o sistema de proteção social tenha uma convivência menos litigiosa com os interesses dos setores ligados à produção e distribuição de riqueza. Existe conflito entre os setores empresariais e as políticas sociais por toda a parte e a reforma está na ordem do dia em todos os países. Mas as estruturas de produção, população e ocupação mais desequilibradas aumentam o potencial de conflito. Resta encontrar soluções que possam ser mais adaptadas a cada situação específica, como é o caso para o Brasil.

SEGURIDADE SOCIAL, MERCADO DE TRABALHO, MUNDIALIZAÇÃO E COMPETITIVIDADE EM PERSPECTIVA

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

Por um lado, estudiosos filiados a instituições como o Banco Mundial ou a OIT, que têm se confrontado em termos de proposições de reforma para a seguridade social nas últimas décadas, começam a ter pontos de vista mais convergentes. Entre essas questões que mostram mais harmonia, as aposentadorias destinadas às populações de baixa renda e a busca de universalização da cobertura para idosos no Brasil são reconhecidas como políticas bem sucedidas para reduzir as carências sociais. Esse tipo de avaliação vem sendo encampado pelo governo ou por parte dos estudiosos ligados a agências governamentais em várias esferas de governo.

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

Não é impossível, no presente momento, retomar toda a argumentação esgrimida sobre as distorções gerenciais e da legislação que prejudicam as contas públicas e que não são justificáveis em matéria de direitos sociais. Mas não é possível deixar de assinalar alguns de seus efeitos que, se corrigidos, podem ter efeitos positivos nas duas dimensões assinaladas.

Como resultado da discussão do capítulo, a reforma constitucional não é a única via para reformar a seguridade social, embora ela não possa ser dispensada. Reformas das leis infraconstitucionais e medidas de cunho administrativo têm um papel importante e podem apresentar resultados financeiros de forma ágil, podendo ser revistas a todo o

instante e não apenas nos primeiros anos de mandato, onde as chances de reformas na Constituição tendem a ser mais bem sucedidas.

Além disso, as medidas gerenciais e as que afetam a legislação infra-constitucional integram um tipo de processo que não requer maioria qualificada e múltiplas votações, bastando a maioria simples, ao contrário do que ocorre em reformas que privilegiam a via constitucional.

Embora não seja possível apontar todos os problemas existem, é possível assinalar algumas linhas de conduta para os próximos anos. Dentre as medidas de cunho administrativo é preciso:

- ✓ Eliminar benefícios de risco que estejam sendo concedidos para quem não necessita deles. Se a pessoa continua trabalhando, ela não está incapacitada.
- ✓ Aferir com precisão a incapacidade. Embora esteja prevista a incapacidade parcial na Lei, no Brasil, na prática, existe apenas o afastamento total do trabalho. São muitas as situações em que a pessoa pode estar qualificada para atividades mais salubres, ou exercer uma jornada de trabalho menor.
- ✓ Monitorar as atividades de empresas e o sistema de saúde para evitar que situações de insalubridade ou perigo dêem origem à concessão de benefícios que poderiam ser evitadas com a obediência às normas básicas de saúde ou segurança no local de trabalho.
- ✓ Manter registros mais rigorosos referentes à filiação à previdência e ao valor pago a título de contribuição, buscando corrigir os erros cadastrais existentes continuamente denunciados pelos meios de comunicação.

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

- ✓ A acumulação de aposentadorias e pensões ou trabalho remunerado sem a fixação de critérios. Se a acumulação de aposentadorias e pensões pode se justificar numa família com baixos rendimentos e que seja integrada por filhos menores, o mesmo não vale para uma família quem tem rendimentos mais elevados ou não tem filhos.
- ✓ A pensão por morte deve considerar a existência de filhos menores de idade no grupo familiar e a capacidade de trabalho da pessoa que ficou viúva. Um

jovem de 20 anos de idade sem filhos não pode ser equiparado a uma viúva sem qualificação profissional de 30 anos com filhos em idade escolar e menos ainda a uma senhora que possui 70 anos e nunca teve uma ocupação remunerada em sua vida.

- ✓ Mesmo na presença de filhos, a frequência à escola deve ter monitoramento pelas autoridades responsáveis pelas ações sociais para manter uma pensão, conforme ocorre em países europeus.

Assim, é possível a todo o momento corrigir uma legislação que está crivada por regulamentos que, tentando proteger alguns, acabam pagando benefícios para quem não precisa deles, o que não pode ser justificado num país que não é afluente.

Mas o quadro de mudanças no perfil familiar, com ênfase para a crescente inserção da mulher no mercado de trabalho e o crescente número de famílias desfeitas ou do tipo monoparental mostram que é necessário rever as regras constitucionais, considerando que a legislação ordinária se subordina às mesmas. Isso também vale para as questões demográficas que têm por contrapartida o prolongamento da vida ativa e da longevidade da população.

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

A precária disponibilidade de dados dificulta a elaboração de diagnóstico confiáveis o que, por sua vez, não revela que rumo tomar num contexto de mudanças radicais dos contextos econômicos, sociais, demográficos e relativos à ocupação que permitiram consolidar os sistemas de proteção social hoje existente nos países mais avançados e naqueles que estão em desenvolvimento.

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

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

- ✓ outra parcela consegue integrar ocupações que respeitam os direitos sociais durante um período restrito, mas suficiente para permitir o acesso aos benefícios e; por fim
- ✓ uma reduzida fração consegue cumprir os requisitos clássicos de um modelo baseado no seguro social.

Essa é a realidade, conforme apontaram Merrien et al. (2005) e Matijascic e Kay (2006), que precisa ser considerada na promoção de reformas. Nesse sentido, a estrutura geral existente já atende, em grandes linhas, o que é exigido pelo novo contexto que, por um lado, não pode prescindir da proteção aos que dela precisam e, por outro lado, não pode distribuir prestações aleatoriamente num mundo marcado pela premência da competitividade. Assim, nada mais resta do que modificar os parâmetros de forma a atender os imperativos expostos e, ao mesmo tempo, promover uma interação entre sistemas públicos, ações via mercado e arranjos familiares para poder superar os novos desafios.

É aí que estudiosos do Banco Mundial e da OIT parecem, finalmente, começar a convergir. Nesse sentido, as formulações baseadas em camadas (ou pilares segundo grande parte dos estudos do Banco Mundial) de proteção social exercem um papel fundamental para a reorganização das condicionantes jurídicas e institucionais.

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

A segunda camada deve vincular estritamente as contribuições aos benefícios de forma similar à adotada pelos *notional defined accounts*. Essa camada deve conferir garantias de rendimento ao segurado, mas essas garantias têm que ser compatíveis com as condições macroeconômicas. É impossível imaginar que algum sistema seja viável com taxas de retorno elevadas demais a longo prazo e sem relação com o desempenho de uma economia. Por outro lado, é preciso destacar que essa camada pode servir para dar estímulo à economia, pois segurados e empresas que conseguem transferir recursos para o sistema de forma regular representam uma parcela da população com renda estável que pode ter acesso ao crédito em melhores condições com menores taxas de risco. As experiências recentes com crédito consignado no

Brasil seguem uma rota interessante, embora os primeiros resultados ainda não possam ser avaliados em termos de efetividade.

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

A constituição de camadas deixa entrever, ainda, que não é possível fazer reformas fazendo referência à estreita dicotomia entre o sistema público de repartição e um sistema de capitalização via contas individuais. As opções intermediárias são muitas e podem apresentar opções que se adaptem às novas necessidades das sociedades. As formas de interação entre o público e o mercantil devem ser consideradas numa perspectiva mais abrangente para superar os desafios atuais. (Box 9).

Box 9 – Provisão mercantil de serviços para a seguridade social (*marketization*)

Dixon e Hyde (2001) apresentaram as possibilidades de integração do mercado com a seguridade social para a oferta de serviços. Para manter a fidedignidade da taxonomia, os nomes serão mantidos em inglês. Os autores propõem as seguintes modalidades:

Incentive driven public provision - quando instituições mercantis são incentivadas a fornecer um determinado serviço público para os cidadãos.

Contracting-out of public services - quando é possível buscar junto ao mercado um serviço público (terceirização dos serviços).

Joint public-private provision - quando um determinado serviço é ofertado de forma conjunta por instituições públicas e de mercado.

Mandatory private provision - quando o cidadão deve buscar certos serviços públicos ofertados por instituições via mercado.

Encouraged voluntary provision - quando existem estímulos à contratação voluntária de serviços públicos junto ao mercado.

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

O **modelo social democrata** se mostrou compatível com as novas condições, pois, apesar do seu alto custo, existem contrapartidas positivas em termos de

previsibilidade nas questões contratuais e uma elevada produtividade dos trabalhadores que decorre da ampla gama de proteção oferecida. Não deixa de ser revelador o fato que parte importante dos países mais competitivos seja oriunda dos países nórdicos e a qualidade do trabalho e a previsibilidade em matéria contratual exercem um papel central no que se refere à essa questão.

O **modelo liberal** acabou se revelando dinâmico, pois ativou uma ampla gama de serviços para as famílias que não é fornecida pelo Estado e que foi importante para manter padrões de vida elevados e, o que é muito importante, apresentar menores índices de desemprego. Cabe aos indivíduos, nessas sociedades afluentes, decidir se eles preferem integrar o mercado de trabalho ou se dedicar à família.

São os **modelos conservadores**, que em parte podem ter paralelos com o Brasil, os que apresentam as maiores dificuldades, pois os que estão inseridos no mercado de trabalho possuem garantias em elevados padrões (*welfare without workfare*), ao passo que os demais não conseguem se integrar e sua situação passa a ser a de uma exclusão estrutural e duradoura. São esses os países que mais apresentam conflitos e os que menos se adaptam ao ritmo de mudanças aceleradas que vem sendo processado.

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

Referências bibliográficas

- AEPS - Anuário estatístico da previdência social. Brasília: MPS. Edições de 1991 a 2003.
- Banco Mundial (1995). Brazil: Social insurance and private pensions. Washington: Worldbank (Country Report).
- Banco Mundial (2001). Brazil: Critical Issues in Social Security. Washington: Worldbank (Country Report).
- BARRIENTOS A.(2001). Welfare regimes in latin america. University of Hertfortshire. Draft.
- BARROS, R. P. de, CARVALHO, M. Desafios para a política social brasileira. Rio de Janeiro, IPEA, outubro de 2003 (texto para discussão nº 985)
- BEVERIDGE, W. (1942). Social insurance and allied services: Repport by command of His Majesty. Londres: Parlamento Britânico.
- BRANT. R. (2001). Reforma da previdência em um ambiente democrático In Conjuntura Social, v12 n2. Brasília, MPAS.
- CAMARGO, J. M. Gastos Sociais: Focalizar x Universalizar. In: Boletim de Políticas Sociais, nº 7, Brasília, IPEA, agosto de 2003
- Camargo, José Márcio e Reis, Maurício Cortez (2005). Aposentadoria, pressão salarial e desemprego por nível de qualificação. Rio de Janeiro, IPEA (TD nº. 1115).
- CASTRO, Jorge Abrahão de e CARDOSO JÚNIOR, José Celso. Dimensionamento e Análise das Finanças Sociais do Governo Federal no Período 1995 a 2002. Brasília: ESAF, 2005. 68 p. Monografia premiada em 2º lugar no X Prêmio Tesouro Nacional – 2005
- CORDERO, Beatriz C. (2005). *Universalização da Previdência Social no Brasil: uma questão ainda em aberto*. Campinas: Instituto de Economia. Unicamp. Dissertação de Mestrado.
- Coutinho, Maurício Chalfin e Ribeiro, José Olavo Leite (2006). Opções de reformas e o regulamento de benefícios segundo a experiência internacional com programas de seguridade social. Rio de Janeiro, IPEA, janeiro de 2006 (Relatório de Pesquisa)
- Dain, Sulamis e Ribeiro, José Olavo Leite (2006). Opções de reforma e financiamento da seguridade social no contexto brasileiro e internacional. Rio de Janeiro, IPEA, janeiro de 2006 (Relatório de Pesquisa)
- DELGADO, G. e CARDOSO, J.C (2000). Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In *Previdência assistência social e combate à pobreza* . Brasília: MPAS.
- Delgado, Guilherme et Cardoso, José Celso (2000). Universalização de direitos sociais mínimos no Brasil: o caso da previdência rural nos anos 90 In *Previdência assistência social e combate à pobreza* . Brasília: MPAS.
- DELGADO, Guilherme. C. (2005). Política social e distribuição de renda no Brasil. In *Seminário: Salário Mínimo e Desenvolvimento*. Campinas: Instituto de Economia. Unicamp. 28 e 29 de abril de 2005.
- DIXON, J. and HYDE, M. (2001). Welfare ideology, the market and social security: Toward a typology of market oriented reform. In Dixon, J. and Hyde, M. *The marketization of social security*. Westport. Greenwood Publishers.
- Draibe, Sonia et. Matijascic, Milko (2001). "The Market Orientation of Social Security: The Brazilian Case." In Dixon, J. et Hyde, M. *The Marketization of Social Security*. Westport. Greenwood Publishers.
- ESPING-ANDERSEN, G. (ed.) (1999). *Welfare State in Transition. National Adaptation in Global Economies*. London: Sage.
- EUZÉBY, A. (2000). Le financement de la protection sociale et l'emploi de la mondialization de l'économie. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, September 25-27, 2000.
- EWALD, F. (1986). *L'Etat social*. Paris: Presses Universitaires Françaises.
- FAGNANI, E.. Política Social no Brasil (1964-2002): Entre a Cidadania e a Caridade. Campinas: Instituto de Economia. Unicamp. Tese de Doutorado, 2005.
- Gill, Indermit, Packard, Truman, e Yermo, Juan. (2004). *Keeping the Old-Age Promise*. Washington DC: Standford University Press and The Worldbank.
- Gillion, C.; Turner J.; Bailey C.; Latulippe D. 2000. *Social security pensions: Development and reform*. Geneva : ILO.
- MATIJASCIC, M. Crise e Reforma do Complexo Previdenciário no Brazil. Campinas: Tese de Doutorado. Campinas Instituto de Economia - UNICAMP. 2002.
- MATIJASCIC, M. e Stephen KAY. Social security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform In Latin America. In *International social security review*. London: Blackwell. Vol 59, 1/2006.

- Matijascic, Milko; Ribeiro, José O. L. Calsavara, Rogério P. Rached, Jane M. M. (2003). *Previdência do Serviço Público Brasileiro: Fundamentos e Limites das Propostas de Reforma*. Brasília: ANFIP.
- Merrien, François-Xavier (2002) *Globalization et protection sociale*. Lausanne: Université de Lausanne- Rapport préliminaire.
- Merrien François-X.; Parchet, Raphaël et Kernén, Antoine. (2005). *L'État Social : Une perspective internationale*. Paris : Armand Colin.
- Mesa-Lago, Carmelo. e Mueller, Katharina. (2001). The politics of pension reform in latin america. In *Journal of Latin America Studies*. Cambridge University Press.
- Mesa-Lago, C. 2004. "Evaluación de un cuarto de siglo de reformas". *Revista de la Cepal* 84. Diciembre 2004.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T. (1999). *Reforma Estrutural Da Previdência: Uma Proposta Para Assegurar Proteção Social E Eqüidade*. IPEA Texto Para Discussão No. 690.
- OLIVEIRA, J. e FLEURY TEIXEIRA, S. (1986). *(Im)previdência social*. Petrópolis: Vozes.
- Paiva, Luís Henrique Passos, Alessandro Ferreira dos Ansiliero, Graziela (2005). Impactos da Previdência Social sobre a Pobreza. In *Informe de Previdência Social*, v17 n3. Brasília, MPAS.
- PIERSON P. (2000). Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- POLANYI, K. (1980). "A Grande Transformação". Rio de Janeiro: Campus. Original de 1942.
- Stephanes, Reinhold. (1998). *Reforma da Previdência sem Segredos*. Rio de Janeiro: Record.
- United Nations. 2004. *World Population Prospects: The 2004 Revision Population Database*.
- Velloso, Raul. (1999). *Balanço da Situação das Contas Públicas*. Rio de Janeiro: Estudo Apresentado ao Fórum Nacional INAE/BNDES, maio/1999.

ANEXOS

APOSENTADORIA (p/ idade e tempo de contribuição)

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Gestor	Social Security Administration (SSA). Supplemental Security Income (SSI)	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Instituto Nacional da Previdência Social	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança; Instituto da Segurança Social,	Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. Agência Sueca de Seguro Social. Transição para o novo sistema aprovado em 1999 vai até 2017.
Carência	Mínimo de 10 anos de contribuição e 65 anos de idade (67 até 2027) e antecipação aos 62. c/ redução proporcional.	Mínimo de 5 anos de contribuição (novo sistema). Aposentadoria cheia: 40 anos de contribuição e 65 anos (antecipação aos 57 anos e 35 de contribuição).	Mínimo 15 anos de contribuição e 65 de idade (homens e mulheres); aposentadoria cheia 40 anos (antecipação aos 55 c/ redução, mínimo 30 anos de contribuição)	40 anos de contribuição e 65 anos de idade sem distinção de gênero para aposentadoria completa (antecipação aos 61 anos e postergação até os 70). Para o piso de aposentadoria é exigido residência no mínimo de 3 anos.
Taxa de Reposição	Máximo de US\$ 3.047 mensais e o mínimo de US\$ 552 Reajuste anual de acordo com média de reajuste salarial.	Teto de aposentadoria é de 6.460 euros p. m. Desde 1996 não há mais aposentadoria mínima. Reajuste anual através de índice de preços. Acumulação com trabalho é aceita em certos casos.	2% do salário médio por ano de contribuição até um máximo de 80% (mínimo de 30% ou 216,79 euros); antecipação: redução de 4,5% por ano de antecipação, acréscimo para 70 anos até 92%, reajuste anual por um índice de preços; é permitida a acumulação com novo trabalho	É garantida uma aposentadoria mínima de 790 euros mensais. Acima deste piso há uma aposentadoria contributiva e indexada a remuneração, com capitalização nocional e ainda aposentadoria complementar capitalizada individualmente. Antecipação da aposentadoria custa 0,5% p.m. de antecipação e postergação acresce 0,7% p.m. de deferimento
Situações Especiais	Ferrovários, servidores públicos	Fazendeiros, proprietários, comerciantes, artesãos.	Mineiros, marítimos e portuários (50), ferroviários (55), aeroviários (60), desempregados (60 ou 55)	Não há
Determinação da Condição do Segurado	Assalariados e autônomos contribuintes do sistema	Contribuinte, obrigatório para todos assalariados e trabalhadores por conta-própria	Contribuinte, obrigatório para todos assalariados e trabalhadores por conta-própria	Contribuinte, obrigatório para todos assalariados e trabalhadores por conta-própria
Cessação do Beneficio	Morte do segurado	Morte do segurado	Morte do segurado	Morte do segurado

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

PENSÃO AOS SOBREVIVENTES

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Condições de acesso	Viúva casada a pelo menos 10 a. , ex-esposa c/ direito a pensão, filhos, pais dependentes.	Viúva, ex esposa c/ direito a pensão alim., filhos menores, netos, irmãos e dependentes legais e, na ausência destes, os pais c/ mais de 65 e que não recebam nenhum benefício previdenciário	Viúva casada ao menos a 1 a. ex-esposa c/ direito à pensão alim., filhos, companheira que tenha vivido últimos 2 a. c/ o segurado, filhos menores (incl. adotados e na ausência destes os pais depend.	Viúva até 65 a., companheira, filhos menores
Carência	Mínimo de 6 trimestres de contribuição durante os 13 trimestres que precederam à morte do segurado	Mínimo de 5 anos de contribuição sendo pelo menos 3 anos imediatamente antes da morte, ou 15 anos a qqr. tempo. Se o segurado não cumpriu o período de carência, o sobrevivente recebe pág.único de até 374,97 euros p/ ano de contribuição	Mínimo de 3 anos de contribuição	Pensão básica garantida a sobreviventes: 3 anos de residência Pensão relacionada a renda: 3 anos de contribuição.
Taxa de Reposição	Viúva ou ex-esposa c/ direito a pensão: 100% (se tiver sido casada por menos de 10 a e tiver filho menor de 16., 75%). Pais: 82,5%, filhos: 75% por filho dependente	Viúva: s/ filhos, 60% do que seria a aposentadoria do marido; 80% se tiver 1 filho e 100% 2 ou + filhos. Órfãos: 70% se for 1, 80% p/ 2 e 100% 3 ou mais. Demais beneficiários: 15% p/ cada pessoa	Viúva: 60%% do que seria a aposentadoria do marido.	Viúva: até 55% do que seria a aposentadoria do marido relacionada à renda
Pisos e tetos	Piso: 56% do salário mínimo federal (OASI) Teto: 3.466 U\$ mensais	Piso de 420 euros e teto de até 100% do benefício do segurado titular	Piso: o mínimo p/ aposentadoria. Teto: até 100 % (110% se houver ex-esposa c/ direito a pensão, a ser dividido)	Piso: pensão garantida a sobreviventes (800 euros mensais).Teto: 55% da aposentadoria relacionada à renda
Cessaçã do benefício	Viúva: que se casar novamente. Filhos: até 19 a. se estuda ou 18 se não (s/ limite se for incapacitado)	Viúva que se casar novamente recebe até 2 anos após o casam. Filhos até 26 a. se estudar em curso superior (21a. se estudar período integral e até 18 nos demais casos)	Viúva que se casar novamente (viúva c/ menos de 35 anos recebe pensão por apenas 5 anos, salvo se for incapacitada). Filhos até 27 a. se estudam em curso superior (ou 18 se não), s/ limite se incapacitados	Viúva: que se casar novamente; 12 meses após o falecimento ou até enquanto tiver filhos até 12 a. Filhos: até 20 a. se estuda (ou até 18 se não)

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

INVALIDEZ (parcial ou permanente)

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Gestor	Social Security Administration (SSA). Supplemental Security Income (SSI)	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Instituto Nacional da Previdência Social	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança; Instituto da Segurança Social.	Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. Agência Sueca de Seguro Social
Carência	Contribuinte c/ 21 anos de idade e mínimo de 4 anos de contribuição	Invalidez geral: 5 anos de contribuição Invalidez ocupacional (ligada a atividade): não há carência	Não tem, depende de perícia médica; em alguns casos 5 anos de contribuição ou 1095 dias de recebimento de auxílio doença.	Não há, depende de perícia médica
Taxa de Reposição	Mínimo: US\$ 552 Máximo: US\$ 1952 mensais	Mínimo de 393 euros. Máximo: depende de cálculos atuariais	Depende do tempo de contribuição, mesma fórmula para cálculo de aposentadorias; reajuste anual por um índice de preços; em casos especiais é permitida a acumulação com outros benefícios	Depende da idade e da incapacidade (até 1756 euros p.m.). Reajuste anual por um índice de preços. Não é permitida a acumulação com outros benefícios
Situações Especiais	Pagamentos a dependentes (esposa, filhos menores de 16, etc.)	Complemento por acompanhante para deslocamento.	Complemento por grau de dependência indexado a uma percentagem do benefício social	Complemento por dependência variável para esposas e filhos
Determinação da Condição do Segurado	Segurado deve ter contribuído para o sistema pelo menos 1 trimestre por ano desde a idade de 21 anos e mínimo de 4 anos de contribuição nos últimos 10 anos	Segurados obrigatórios empregados do setor privado (2 categorias: até 1996 e depois de 1996). Redução de pelo menos 1/3 da capacidade laboral	Contribuintes, que tenham perdido pelo menos 2/3 de sua remuneração devido à doença ou acidente não cobertos por outra modalidade específica de seguro	Segurados entre 19 e 64 anos com prolongada ou permanente incapacidade e menores de 19 incapacitados. Mínimo de 25% de perda de capacidade
Cessação do Benefício	Morte do segurado, término das causas da invalidez	Morte do segurado, término das causas da invalidez. Invalidez geral: 9 anos no máximo Invalidez ocupacional: não há limite	Morte do segurado, término das causas da invalidez, (o grau de invalidez é atestado por perícia médica	Morte do segurado, término das causas da invalidez, (o grau de invalidez é atestado por perícia médica

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

DOENÇA

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Gestor	Agências de emprego dos estados para pagamentos em espécie e Departamento de Saúde e Serviços Humanos para assistência médica	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Instituto Nacional da Previdência Social	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança; Instituto da Segurança Social.	Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. Agência Sueca de Seguro Social
Carência	Segurados que tenham trabalhado por um mínimo de 4 a 20 semanas nos últimos 12 meses.	Tuberculose não há carência. Demais doenças: 3 dias	6 meses de contribuição, carência de 3 dias para efeito do benefício (exceção p/ hospitalização e algumas doenças)	1 dia para empregados e de 3 a 30 dias pra autônomos.
Taxa de Reposição	Benefícios variáveis por estado	50% nos primeiros 20 dias, depois 66,67%	De 55 a 100% da remuneração, mínimo de 30%	Até 80% da remuneração
Situações Especiais		Pagamentos de diárias para tratamento de tuberculose	Auxílio funeral: 187 euros	Reabilitação
Determinação da Condição do Segurado	Contribuições obrigatórias para pagamentos em espécie, conforme o estado. Hospitais atendem maiores de 65, incapacitados sem exigência de contribuições. Os demais tem de contribuir.	Obrigatório para assalariados; facultativo para outros trabalhadores. Sujeito a perícia médica por parte da empresa empregadora.	Obrigatório para assalariados e opcional para trabalhadores por conta-própria. Incapacidade atestada por perícia médica	Obrigatório para assalariados e trabalhadores por conta própria.. Incapacidade atestada por médico do sistema
Cessaçã do Benefício	n. d.	180 dias por ano, prorrogável por mais 180 dias no outro ano. Tuberculose não há limite.	1095 dias; após este prazo se continua a causa da cessação do trabalho o benefício é enquadrado como invalidez permanente; tuberculose: prazo ilimitado	Não há prazo definido, mas se houver extensão do benefício este é reclassificado para invalidez

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

ACIDENTES DE TRABALHO E DOENÇAS OCUPACIONAIS

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Gestor	Departamento do Trabalho, departamentos estaduais do trabalho	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Istituto Nazionale contro gli Infortuni sul Lavoro	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança, Centro Nacional de Proteção C/ os Riscos Profissionais	Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. Agência Sueca de Seguro Social
Carência	Não há carência	Não há carência	Acidentes: não há carência Doenças ocupacionais: não há carência	Não há carência. Comunicação imediata da ocorrência
Taxa de Reposição	66,6% na maioria dos estados. Mínimo de US\$ 1.080 Máximo de US\$ 2.856 conforme o estado	90 primeiros dias 60% da remuneração, após 75%	Acidentes: até 100% do sal. Ref. p/ incap. total para qqr trab., 70% do sal. para o trab. específico e até 70% de repôs. da perda de remun. p/ incap. parcial. Complem. do seguro cf. dependentes.	Pagamentos em espécie. Mínimo: 1.056 euros . Máximo: 32.928 euros Cobertura de perda de rendimentos: 100%
Situações Especiais	Mineiros	Pagamentos a uma terceira pessoa que tenha de cuidar de um incapacitado: 407 euros p. m. Viúva(o)s: 50% dos benefícios Pensão para órfãos menores de 18 e ascendentes necessitados. Reabilitação profissional	Pagam. a uma terceira pessoa que tenha de cuidar de um incap. Pensão por morte de acident. p/ esposa até a id. de 65 (30% da rem. ou bem.). Pensão para órfãos < de 18 e ascend. Pensão por morte e auxílio funeral para dependentes	Pensão por morte à esposa. Pensão para órfãos até 18 anos (20 se estuda curso superior). Auxílio funeral. Reabilitação profissional e treinamento.
Determinação da Condição do Segurado	Assalariados e algumas categorias de autônomos são segurados obrigatórios	Assalariados e algumas categorias de autônomos são segurados obrigatórios	Acidentes: obrigatório para empregados e trabalhadores p/ conta própria (seguro privado); Doenças ocupac.: obrigat. para empregados e facult. para autônomos (seguro público). Acid.: aval. da incap. e por tabela de incap. de e por tribunais de trabalho quando incapacidade total. Doenças ocupacionais: avaliação do Centro Nacional de Proteção c/ os Riscos Profissionais	Obrigatório para empregados e autônomos. Necessidade de comprovação. Avaliação da incapacidade por tabela de incapacidade.
Cessaçã do Benefício	Até cessadas as causas do afastamento	Até cessadas as causas do afastamento	Até cessadas as causas do afastamento	Até a idade de 65 anos

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

AUXÍLIOS FAMILIARES

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Gestor	Social Security Administration (SSA). Supplemental Security Income (SSI)	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Instituto Nacional da Previdência Social	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança; Instituto da Segurança Social.	Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. Agência Sueca de Seguro Social
Carência	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável	Não aplicável
Taxa de Reposição	Não aplicável	Benefícios inversamente proporcionais à renda familiar (acima de 3550 euros mensais não há benefício)	Benefícios de acordo com a renda da família e a idade das crianças: menor que 12 meses até ½ salário mínimo (123,00 euros) acima desta idade até 30,75 euros)	Benefício: 106 euros p. m. Complemento para famílias grandes (3 filhos ou mais): aumenta a medida que cresce o nº de filhos.
Situações Especiais	Treinamento profissional, assistência social	Estímulos para adoções e famílias com muitos filhos. (até 1714 euros anuais por criança)	Bonificações para crianças c/ deficiência; subsídio mensal vitalício para maiores de 24 anos deficientes (143,80 euros); complemento para idosos; todos os benefícios sujeitos a dependência e grau de incapacidade; auxílio funeral	Adoção de crianças estrangeiras: 4.456 euros. Pais solteiros: 131 euros p. m.
Determinação da Condição do Segurado	Esposa ou esposo c/mais de 62 anos, ou de qualquer idade se tiver a seu cuidado filho menor de 16 anos Menores de 18 anos, entre 18 e 19 se for estudante de tempo integral, maior de 18 se for incapacitado	Esposa e filhos menores de 18 ou maiores se incapazes.	Residentes que tenham filhos menores com renda inferior a 5x o salário mínimo; crianças vivendo em instituições sociais especiais; as crianças não podem ter trabalho remunerado	Crianças residentes na Suécia. Benefícios preferencialmente pagos à mãe.
Cessaçãodo Benefício	não disponível	não disponível	Limite normal: 16 anos; estudantes de nível superior e incapacitados até 24 anos	Limite: 16 anos

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

POBREZA

PAÍSES	EUA	ITÁLIA	PORTUGAL	SUÉCIA
Gestor	Social Security Administration (SSA). Supplemental Security Income (SSI)	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais. Instituto Nacional da Previdência Social. Ministério do Interior. Autoridades municipais.	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança; Instituto da Segurança Social.	Ministério da Saúde e Assuntos Sociais. Agência Sueca de Seguro Social
Carência	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.
Taxa de Reposição	Complementação de renda mínima até US\$ 579 solteiro ou US\$ 869 casal	Prestações individuais entre 232 e 269 euros mensais (famílias c/ 5 pessoas entre 594 e 914 euros)	Solteiro: 164,17 Casal: 328,34 Casal c/ 3 filhos: 591,01 euros Reajuste anual conforme índice de preços.	Solteiro: até 374 euros p. m. Casal, s/ filhos: até 623 Casal c/ 3 filhos: 1.305 euros.
Situações Especiais	Menores de 18 anos, incapacitados	Pessoas incluídas no programa tem assistência médica gratuita no sistema de saúde. Benefício por idade acima de 65 anos e renda individual anual inferior a 4.875 euros. Proteção para incapacitados em geral.	Benefício social por idade (65 ou mais), pessoas fora do sistema contributivo c/ renda inferior a 30% (individual) ou 50% (casal) ao s.m.. Pensão social de invalidez (164,17) para incapacitados não beneficiado por outros programas. Prestações de viuvez, órfãos, etc.	Prestações para deficientes mentais e autistas, etc.
Determinação da Condição do Segurado	Cidadão americano, 65 anos ou mais ou Cegueira ou incapacitação e não ter recursos acima de US\$ 2.000 (casal: US\$ 3.000)	Todos cidadãos com renda familiar insuficiente	Residentes no país: maiores de 18 anos; menores de 18 com filho, financeiramente dependentes e mulheres grávidas desamparadas	Indivíduos ou famílias residentes no país e temporariamente com renda insuficiente
Cessaçã do Benefício	Duração indefinida dependendo de análise das autoridades envolvidas.	Duração indefinida dependendo de análise das autoridades envolvidas.	12 meses de concessão, porém renováveis comprovada a necessidade de continuar a receber o benefício	Duração ilimitada

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

APOSENTADORIA POR IDADE

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Gestor	Ministério do Trabalho e Previdência Social / ANSES	Superintendência de Seguridade Social do Ministério do Trabalho e Bem-estar	Ministério do Trabalho e Previdência Social / Instituto de Seguridade Social	Instituto de Seguridade Social	Ministério do Trabalho e Previdência Social / Banco de Seguridade Social
Condições de acesso	65/60 anos de idade e 30 anos de contribuição (nos dois segmentos). Admite-se aposentadoria antecipada no segmento capitalizado, desde que o fundo garanta um benefício mínimo (50% do salário de contribuição dos últimos 5 anos, e 2 vezes a Prestação Básica Universal).	65/60 anos de idade e 20 anos de contribuição. Admitida aposentadoria antecipada, desde que o fundo assegure um benefício equivalente a no mínimo 50% do salário médio dos últimos 10 anos e 110% do piso.	Na previdência por capitalização, 62/57 anos de idade (desde que o segurado obtenha um benefício equivalente no mínimo a 100% do salário mínimo). No fundo social, 60/55 anos (entre 50 e 55, para ocupações de risco) e 1000 semanas de contribuição. Admite-se aposentadoria antecipada na previdência por capitalização, desde que o benefício seja maior do que 110% do salário mínimo.	65 anos de idade e 1250 semanas de contribuição. O filiado que não cumprir este último requisito poderá retirar o saldo e continuar contribuindo até completar as semanas requeridas. Aos 60 anos e 1250 semanas de contribuição o segurado pode obter uma aposentadoria antecipada. No segmento repartitivo (em extinção), 65 anos e 500 semanas de contribuição.	60 anos de idade e 35 anos de filiação ao sistema, nos dois segmentos. No segmento capitalizado existe a possibilidade de aquisição alternativa aos 65 anos, sem o período mínimo de filiação.
Taxa de reposição	No regime de capitalização, depende do fundo capitalizado. Inclui ainda uma pensão compensatória, correspondente às contribuições no antigo regime. No segmento repartitivo, compreende uma Prestação Básica Universal, no valor de 2,5 Módulos Previdenciários (aproximadamente US\$ 80), além da pensão compensatória e de uma prestação adicional por permanência, para anos de contribuição após 1994 (0,85% da renda de referência por ano de contribuição, até um máximo de 45 anos).	Depende do montante capitalizado.	No segmento de seguro privado, depende do montante acumulado. As contribuições feitas em um e outro sistema serão reconhecidas e transferidas, no caso de trânsito. No seguro social, o segurado tem direito a um valor equivalente a 65% do rendimento-base (renda média dos últimos 10 anos de contribuição). Acréscimos de 2% para cada 50 semanas (entre 1000 e 1200 semanas) de contribuição, até o máximo de 73% do salário-base; acréscimos adicionais de 3% para cada 50 semanas entre 1200 e 1400, até o máximo de 85% do salário-base.	O valor depende do montante acumulado no fundo individual. No fundo social, em extinção, o benefício equivale a 35% dos rendimentos médios das últimas 250 semanas de contribuição, acrescidas de 1,25% para cada ano de contribuição acima de 500 semanas. Há bônus para dependentes menores de 16 anos e esposa.	No segmento capitalizado, o valor da aposentadoria dependerá do montante capitalizado. No segmento social, o valor corresponde a 50% dos rendimentos médios dos últimos 10 anos, com acréscimo de 0,5% por ano de trabalho acima de 35 anos, até um máximo de 2,5%; e de 3% (até um máximo de 30%) por cada ano de trabalho com idade superior a 60 anos. No segmento social, reajustes conforme um índice de salários

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

APOSENTADORIA POR IDADE – Final

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Pisos e tetos	No regime de capitalização e no segmento repartitivo, o piso é representado pela Prestação Básica Universal.	O governo garante um benefício mínimo que oscila entre US\$ 100 e US\$ 120, conforme a idade de aposentadoria.	O piso é ligado ao salário mínimo legal, de aproximadamente US\$ 120 (Para trabalhadores domésticos, a metade). No seguro social, tetos de 73 a 85% do salário-base, conforme descrição acima.	No sistema de capitalização, o piso mínimo equivale ao salário mínimo de julho de 1997, indexado. No seguro social, o piso mínimo equivale ao salário mínimo da Cidade do México (aproximadamente US\$ 130).	No segmento social, piso de aproximadamente US\$ 40 (para aposentadoria aos 60 anos) e teto de aproximadamente US\$ 250.

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ (TOTAL OU PARCIAL)

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Condições de acesso	Incapacidade total – concedida nos dois regimes ao segurado que perder no mínimo 66% da capacidade de geração de renda.	Concedida aos inscritos com menos de 65/60 anos no momento da incapacitação. Requer um mínimo de 50 semanas de contribuição, incluindo no mínimo 40% nos últimos 5 anos, sendo 50% das semanas desde o início da cobertura inicial (mulheres e homens com menos de 400 semanas de contribuição excluídos desta exigência). Trabalhadores assalariados podem ser considerados 2/3 inválidos com 3 anos de contribuição	Para segurados com menos de 20 anos, são requeridas a perda de ao menos 50% da capacidade normal de geração de renda e 26 semanas de contribuição. Para pessoas de 20 anos e mais, 50 semanas de contribuição nos últimos 3 anos e, no caso de invalidez por doença, contribuições por no mínimo 25% do período entre os 20 anos e a aquisição da incapacidade.	No seguro privado, 150 semanas de contribuição e grau de incapacidade de 75% ou superior. No seguro social, 150 semanas de contribuição e redução de no mínimo 50% da capacidade normal de obtenção de rendimentos.	No segmento social, fica vedado o recebimento de qualquer outro benefício e/ou o exercício de outro emprego. Se a incapacidade for causada por um acidente, não há condições adicionais de acesso. O benefício por incapacidade permanente requer 2 anos de exercício reconhecido de atividade, inclusive nos 6 meses anteriores ao advento da incapacidade; ou 10 anos de filiação, se o beneficiário estava desempregado. O benefício por incapacidade parcial requer no mínimo três anos de filiação. No segmento de capitalização, a incapacidade temporária implica impossibilidade de exercício do trabalho habitual, e a incapacidade permanente o exercício de qualquer atividade.

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

APOSENTADORIA POR INVALIDEZ (TOTAL OU PARCIAL) - Final

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Taxas de reposição	70% (contribuinte regular) ou 50% (contribuinte irregular) dos salários médios	No seguro privado – conforme laudo, a companhia seguradora garante um benefício de 3 anos. Este benefício atinge de 50 a 70% do salário-base, no caso de invalidez total; entre 35 a 50%, no caso de invalidez parcial. Um segundo nível de certificação leva a um benefício permanente, análogo à aposentadoria por idade.	Para um grau de incapacidade superior a 66%, o benefício equivale a 54% do salário-base mensal, acrescido de um aumento de 2% para cada período de 50 semanas de contribuição acima de 800 semanas. Para incapacidade entre 50 e 66%, 45% do salário-base, acrescido de um suplemento de 1,5% para cada período de 50 semanas acima de 500 semanas. Indexador: índice mensal de preços.	No seguro privado, 35% dos rendimentos médios das 500 últimas semanas de contribuição, acrescido de dotações familiares iguais a 15% do benefício. No seguro social, 35% dos rendimentos médios das 250 últimas semanas de contribuição, acrescido de 1,25% por cada ano de contribuição acima de 500 semanas. Se não houver dependentes, o benefício será acrescido de 15%.	No segmento social, 65% dos rendimentos médios dos últimos 10 anos, ou em todos os anos se a filiação se der por período inferior a 10 anos. No segmento de capitalização, o benefício equivale a 45% da renda média indexada do contribuinte nos 10 anos anteriores à incapacitação. Reajuste anual indexado aos salários. O benefício permanente é pago pela vida. Um benefício por incapacidade temporária é pago por até 3 anos.
Pisos e tetos		Para pessoa abaixo de 70 anos, o teto equivale a aproximadamente US\$ 100; aproximadamente US\$ 110 para pessoas acima de 70 anos.	O piso equivale ao salário mínimo. O teto atinge 75% do salário-base mensal.	No seguro social, o mínimo equivale ao salário mínimo da Cidade do México (aproximadamente US\$ 130). O máximo atinge 100% dos rendimentos, com no mínimo 2000 semanas de contribuição. Os benefícios do seguro social são reajustados conforme o salário mínimo.	No segmento social, o piso é de aproximadamente US\$ 80 e o teto de aproximadamente US\$ 350.

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

PENSÃO AOS SOBREVIVENTES

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Condições de acesso	Cônjuges de filiados e/ou filhos solteiros abaixo de 18 anos; filhas viúvas menores de 18 anos e desprovidas de outros benefícios; filhos incapazes.	Concedida às viúvas ou viúvos incapacitados, às mães de filhas naturais, aos órfãos até os 18 anos (25, se estudantes; sem limite, se incapacitados). Na ausência destes dependentes, 50% do benefício vai para os pais.	Requer 50 semanas de contribuição dos filiados com idade inferior a 20 anos; de filiados com 20 anos e mais, 50 semanas de contribuição nos últimos 3 anos e contribuições ao longo de 20% do período entre os 20 anos e a morte, se a morte decorreu de doença (25% do período para morte acidental). O grau de incapacidade é revisado a cada 3 anos.	Têm direito os sobreviventes de segurados que recebiam benefícios por incapacidade ou detinham 150 semanas de contribuição. A pensão é devida às viúvas ou viúvos incapacitados, e aos filhos órfãos até os 16 anos (25, se estudantes; sem limites, se incapacitados).	Tanto no segmento de capitalização quanto no segmento social, viúvas, viúvos dependentes, órfãos até a idade de 21 anos (sem limite, se incapacitados) e pais dependentes incapazes.
Taxas de reposição	Se o filiado tiver sido um pensionista, a pensão é distribuída nas seguintes proporções (até uma totalização de 100%): 70% para o cônjuge sem dependentes; 50% para o cônjuge com dependentes; 20% para cada dependente. Se o segurado tiver sido ativo: o beneficiário tem direito a 70% (contribuintes regulares) ou 50% (contribuintes irregulares) dos rendimentos médios dos últimos 5 anos. As proporções em que se distribui o benefício são as mesmas.	O valor do benefício depende do montante capitalizado. O benefício é distribuído na seguinte proporção: 50% para a viúva ou viúvo incapacitado (50% se os filhos receberem o benefício), 50% para os filhos, 36% para a mãe de filhos naturais (30% se os filhos tiverem direito a pensão por órfãos), 15% para cada órfão até a idade de 18 anos (25, se estudante; sem limite, se incapacitado). A pensão total não pode exceder 100% do benefício a que o segurado teria direito.	45% do salário mensal, acrescido de 2% para cada período de 50 semanas de contribuição acima de 500 semanas, até um máximo de 75% do salário-base mensal. Órfãos até os 18 anos (25, se estudantes; sem limite, se incapacitados) recebem 20% do benefício do segurado (30% se órfão pelos dois lados).	90% do valor do benefício por incapacidade. Cada órfão tem direito a 20% da pensão (30%, se órfão pelos dois lados). Os órfãos recebem também uma dotação única equivalente a 3 anos de pensão. Para as viúvas, um novo casamento implica o recebimento de uma dotação única equivalente a 3 anos de pensão, e término do benefício. As pensões são indexadas a um índice de preços ao consumidor.	No segmento social, de 66 a 77% do benefício do segurado. Reajuste anual de acordo com variações de salários. No segmento de capitalização, se o segurado morreu antes da aposentadoria, a pensão equivale à proporção da anuidade por idade a que ele teria direito no momento da morte. Se o segurado morrer após a aposentadoria, a pensão será proporcional à anuidade do segurado.
Pisos e tetos			O piso equivale ao salário mínimo. O teto atinge 100% do benefício do segurado.		No segmento de capitalização, assegura-se um piso de 45% do valor médio dos salários do contribuinte nos 10 anos anteriores à morte.

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

OUTROS BENEFÍCIOS PECUNIÁRIOS

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Pobreza	Concedida a indigentes acima de 70 anos ou incapacitados.	Pessoas tidas como necessitadas recebem benefícios especiais.	Esquemas especiais para famílias com filhos menores, ou pais incapacitados maiores de 60 anos, ou viúva responsável por filhos dependentes. Mediante teste de meios.	Auxílio às pessoas consideradas necessitadas, mediante teste de meios.	Concedido a crianças ou dependentes até os 18 anos; a pessoas que esgotaram a cobertura do seguro-desemprego e estão desempregadas; a famílias em que uma mulher é a única fonte de renda.
Doença / acidentes de trabalho / doenças ocupacionais	<p>Doença - pela lei, os empregadores são obrigados a arcar com os salários dos trabalhadores doentes durante 3/6 meses (empregados com menos de 5 / mais de 5 anos no emprego). Não existe previsão de benefícios previdenciários.</p> <p>Doenças ocupacionais – não se exige um período contributivo mínimo. Para um grau de incapacidade de 66% ou mais, o benefício equivale a 70% do rendimento-base, acrescido de um pagamento único de aproximadamente US\$ 15000. Para incapacidade provisória parcial, o salário-base multiplicado pelo grau de incapacidade, além de dotações familiares. Para incapacidade permanente parcial, uma quantia única equivalente a 53 vezes o rendimento-base mensal, multiplicado pelo grau de incapacidade</p>	<p>Doença - filiados com 6 meses de contribuição, sendo 3 nos últimos 6 meses (se autônomos, 12 meses de filiação e 6 contribuição nos últimos 12 meses). Equivale a 100% da renda líquida (servidores públicos) ou à renda média dos 3 meses anteriores à doença (empregados do setor privado).</p> <p>Para doenças ocupacionais – não se exige um período contributivo mínimo. Para incapacidade temporária, 100% dos rendimentos, no serviço público, ou rendimentos médios dos últimos 3 meses, no setor privado. Pagável por até 12 meses, extensíveis a 24. Para incapacidade permanente, grau de incapacidade de ao menos 70%, benefício equivalente a 70% do salário-base; graus de incapacidade entre 40 e 67,5%, 35% do salário-base. Para graus de incapacidade entre 15 e 37,5%, uma única dotação de 15 vezes o salário-base.</p>	<p>Doença - filiados com 4 semanas de contribuição antes do advento da doença (exceto em emergências). Equivale a 66,6% dos rendimentos no mês anterior à doença, pagáveis por até 180 dias.</p> <p>Doenças ocupacionais – não se exige um período contributivo mínimo (atrasos na contribuição excluem o benefício). Para um grau de incapacidade de mais de 66%, benefício de 75% do salário-base; para graus de incapacidade entre 5 e 49%, quantia única variando de 1 a 25 salários-base. O salário-base para efeitos de acidentes de trabalho é a média dos últimos 6 meses; para doenças ocupacionais, últimos 12 meses.</p>	<p>Doença - filiados com 4 semanas de contribuição antes do advento da doença. Equivale a 60% dos rendimentos médios, pagos por até 52 semanas (extensível a 78 semanas). O piso corresponde a 60% do salário mínimo; o teto atinge 60% dos rendimentos.</p> <p>Doenças ocupacionais – sem período contributivo mínimo. Para incapacidade temporária, 100% do salário médio. Para incapacidade permanente total, benefício equivalente a 70% dos rendimentos. Para incapacidade permanente parcial acima de 50%, benefício proporcional ao grau de incapacidade; entre 26 e 50%, proporcional ao grau de incapacidade; 25% ou inferior, dotação única equivalente a 5 anos de benefícios.</p>	<p>Doença - concedido a todos os filiados com três meses de contribuições ou 75 dias de contribuição nos últimos 12 meses. Equivale a 70% dos rendimentos, pagável por até um ano (extensível por outro ano).</p> <p>Doenças ocupacionais – não há período contributivo mínimo. Para incapacidade temporária, 66,6% dos rendimentos. Para incapacidade permanente, com grau de incapacidade entre 10 e 100%, benefício proporcional ao grau de incapacidade. No caso de morte do segurado, o sobrevivente tem direito a 50% dos rendimentos dos segurado, e os órfãos menores de 16 anos (sem limites, se incapacitados) a uma quantia variando entre 20 e 100% dos rendimentos do segurado.</p>

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

OUTROS BENEFÍCIOS PECUNIÁRIOS – conclusão

PAÍSES	ARGENTINA	CHILE	COLÔMBIA	MÉXICO	URUGUAI
Outros auxílios	<p>Auxílio-funeral – equivalente a 3 salários mínimos.</p> <p>Auxílio-maternidade, concedido a mulheres empregadas (exceto empregadas domésticas) com no mínimo 3 meses de contribuições contínuas antes da data esperada de nascimento da criança. Equivale ao salário médio dos 3 meses anteriores à licença-maternidade.</p> <p>Auxílios diversos, com pagamento mensal ou em uma única vez, incluindo famílias com crianças menores de 18 anos e crianças incapacitadas, dotação pré-natal, auxílio-nascimento, auxílio-casamento, auxílio por adoção. Estes auxílios variam de US\$ 15 a US\$ 400.</p>	<p>Auxílio familiar – para famílias com crianças até 18 anos (24, se estudantes; sem limites, se incapacitados), esposas dependentes, esposos incapazes, mães viúvas, órfãos, idosos incapazes. Um montante fixo mensal para os dependentes, e o dobro para incapazes.</p>	<p>Auxílio-maternidade, requer nove meses de contribuição antes do nascimento da criança. Equivale a 100% dos rendimentos e é pago por 12 semanas.</p> <p>Auxílio familiar (pago por fundos governamentais), para famílias com criança até 18 anos (24, se estudantes), esposas de incapacitados, mães viúvas, órfãos e pais incapazes ou idosos. Paga-se um valor fixo por dependente.</p>	<p>Auxílio-maternidade, concedido a filiados com 30 semanas de contribuição durante os últimos 12 meses. Equivale a 100% dos rendimentos médios, pagos por 84 dias.</p>	<p>Auxílio-maternidade, equivalente a 100% dos rendimentos médios dos últimos 6 meses, pagos durante 12 semanas. Esquema especial para gravidez múltipla.</p> <p>Salário-família, para crianças até 14 anos (18, se estudantes; sem limite, se incapacitadas). A dotação-padrão é não menos do que 16% do salário mínimo mensal para aqueles cujas rendas forem inferiores a 6 salários mínimos; 8% para aqueles com renda entre 6 e 10 salários mínimos.</p> <p>Esquema especial para famílias com filhos de gravidez múltipla.</p>

Fonte: ISSA – SSW databases, 2005.

NOTAS

¹ A seção foi elaborada com base em Matijascic (2002). Os dados e os argumentos da trajetória até 1980 foram baseados nos estudos de Cohn (1980), Malloy (1980) e, sobretudo, em Oliveira e Fleury (1985) que promoveram um amplo, detalhado e competente estudo sobre a evolução da legislação previdenciária entre 1923 e o final dos anos 1970. Depois de 1980 foi a pesquisa de Matijascic (2002) que deu sustentação a toda a argumentação apresentada e, para a EC – 41 vide Matijascic, Ribeiro et al.

² Segundo Stephanes (1998, p.37).

³ Conforme apontaram Delgado e Cardoso (2000) havia uma alíquota de 3% incidente sobre as empresas urbanas para financiar as prestações do FUNRURAL.

⁴ O atendimento médico-hospitalar, desde 1967, possuía um forte componente baseado na terceirização das atividades para a iniciativa privada e o pagamento por produção. Aqueles que não dispunham de cobertura eram atendidos em hospitais filantrópicos, sobretudo as Santas Casas de Misericórdia.

⁵ Várias propostas foram discutidas. Uma delas sugeria a adoção de um sistema similar ao adotado pela Argentina em 1995. Para maiores detalhes vide Oliveira, Beltrão e Pasinato (1998).

⁶ A proposta de uma reforma do tipo estrutural foi rejeitada, segundo depoimento do Ex-Secretário-Executivo e Ministro José Cecchin a François Merrien (2002), em meados de 1998, por especialistas do Ministério da Previdência e Assistência Social, dos ministérios da área econômica e do Banco Central. Nessa ocasião, o diretor e futuro presidente do Banco Central, Francisco Lopes, refutou a iniciativa ao estimar os custos de transição que seriam elevados demais.

⁷ Se uma mulher quiser se aposentar pela aposentadorias por tempo de contribuição e se, em dezembro de 1998 restassem cinco anos para atingir o total de 30 anos, seria necessário contribuir no mínimo por mais seis anos e não cinco, como na situação anterior.

⁸ Não existe redução no valor para aqueles que tiverem 60 anos de idade e 35 de contribuições. O aumento da idade e/ou do tempo de contribuição pode reduzir o desconto imposto pelo fator previdenciário ou mesmo elevar o valor do benefício, caso ele seja inferior ao teto estabelecido. A fórmula de cálculo dos benefícios passou a incidir sobre as contribuições efetuadas após julho de 1994 (quando foi implantado o Plano Real), selecionando 80% dos valores mais elevados que devem ser corrigidos por um índice de preços. Quem se aposenta por idade pode ou não optar pela adoção do fator previdenciário para calcular o seu benefício.

⁹ Sendo necessário estar ter no mínimo dez anos de permanência no serviço público e cinco anos na função exercida para ter direito a uma aposentadoria integral. Passou a ser vedado prestar novo concurso público para aposentados e pensionistas de regimes previdenciários de servidores públicos.

¹⁰ O estudo mais abrangente é o de Giambiagi, Beltrão et al. (2004). Em relação a questões de caráter fiscal Veloso (1999) apresenta argumentos importantes para o debate nacional.

¹¹ Em relação a essa ordem de argumentos vide Castro e Cardoso (2005).

¹² Os dados e argumentos relativos a acesso a benefícios da presente seção tomarão por base Coutinho e Ribeiro (2006) e os relativos a custeio partirão de Dain e Ribeiro (2006) que organizaram estudos de apoio ao presente capítulo. Os argumentos relativos às informações de cada país podem ser comprovados com base nos quadros em anexo, que utilizaram dados da AISS – Associação Internacional de Seguridade Social.

¹³ Os argumentos internacionais para fins de comparação tomarão por base os estudos e análises de Gillion et al. (2000) e OIT (2002).

¹⁴ A seleção de países parte dos boxes 3, para a América Latina e 5 para países industrializados em geral. No entanto, é comum haver problemas com a disponibilidade de dados, o que induz à substituição de alguns países por outros. Essas situações são comuns em outros países do continente americano. Os dados brasileiros podem ser cotejados com os da OCDE ou do EUROSTAT. Os países focalizados serão Argentina, Colômbia, México, Portugal, Itália, Suécia e EUA. Algumas vezes serão utilizados dados do Chile, que é um pioneiro das reformas ou do Reino-Unido, quando não houver dados para os EUA. No mais, a inclusão de outros países representa a possibilidade de explorar novos casos para fins de exemplo.

¹⁵ É possível cogitar que, através de uma contabilidade de custos assemelhada à adotada por grandes organizações industriais, poder-se-ia aferir, ainda que de modo aproximado, esse tipo de indicador.

¹⁶ Esse problema foi abordado com detalhe em Draibe e Matijascic (2001).

