

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
INSTITUTO DE ECONOMIA

**AMPLIAÇÃO DA BASE DE CONTRIBUINTES DA
PREVIDÊNCIA SOCIAL EM UMA SOCIEDADE
HETEROGÊNEA: UM DESAFIO BRASILEIRO**

Dissertação apresentada ao Instituto de
Economia da Universidade Estadual de
Campinas para obtenção do título de
Mestre em Economia Social e do
Trabalho, sob orientação do Professor
Doutor Pedro Luiz Barros Silva

ROGÉRIO PEREIRA CALSAVARA
Campinas, fevereiro de 2004

Aos meus pais,
minha esposa Elke e
meu filho Nicolas Henrique

Agradecimentos

Agradeço a todas as pessoas que colaboraram para que esta dissertação se tornasse realidade, em especial ao professor Pedro Luiz, pela orientação e pela oportunidade profissional.

Um agradecimento especial também ao grande amigo Milko Matijascic pelo apoio recebido e que muito contribuiu com sugestões e idéias, sem o qual esta dissertação não seria possível.

Ao professor Cláudio Dedecca e à Eliana pela oportunidade de aprendizado para o trabalho com as bases de dados RAIS e PNAD e pelo auxílio em momentos de dificuldade. Agradeço também ao professor Maurício Coutinho pelo interesse e pelas sugestões.

A todos os colegas e professores do curso de Mestrado em Economia Social e do Trabalho pelo crescimento intelectual proporcionado.

Ao Instituto de Economia da UNICAMP pela infra-estrutura disponibilizada bem como pela atenção dos funcionários da secretaria de pós-graduação.

Aos amigos Marcos, Marcelo, Bia, Juliana, Jane e Hudson pelo apoio recebido.

Um agradecimento especial aos meus pais que sempre me apoiaram nas minhas escolhas.

Por fim, um agradecimento mais do que especial à minha família pelo suporte afetivo e apoio: minha esposa Elke e meu filho Nicolás Henrique, as razões de todo meu esforço.

Sumário

INTRODUÇÃO GERAL	1
CAPÍTULO 1- CRISE, REFORMA E CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA: AS INTERPRETAÇÕES CORRENTES	7
1.1- A Questão dos Contribuintes Segundo os Diagnósticos da Crise e Propostas de Reforma	8
1.2- Contribuintes Versus Não Contribuintes: Uma Análise dos Argumentos Debatidos no Brasil	23
1.3- As Experiências de Reformas na América Latina	32
1.4- Contribuintes ou Não Contribuintes: um Problema em Aberto	41
CAPÍTULO 2 – CONTRIBUINTES E NÃO CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA: AS METAMORFOSES OCORRIDAS ENTRE 1990 E 2001	43
2.1- Contribuintes e Não Contribuintes para a Previdência Segundo a Situação Laboral ..	44
2.2- Contribuintes e Não Contribuintes para a Previdência Segundo a Posição na Ocupação e Variáveis Geográficas	49
2.3- Contribuintes e Não Contribuintes para a Previdência Segundo a Posição na Ocupação e Fatores Biológicos	54
2.4- Contribuintes e Não Contribuintes para a Previdência Segundo a Posição na Ocupação e Status Social	60
2.5- Reduzida Filiação ao Rol de Contribuintes da Previdência: um Problema Histórico que se Agravou com a Crise Recente	66
CAPÍTULO 3 – DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS DE REFORMAS: ALCANCE E LIMITES DOS ARGUMENTOS DEBATIDOS NO BRASIL DOS ANOS 1990	71
3.1 – Elevar o Contingente de Contribuintes: Dificuldades decorrentes de um Mercado de Trabalho Mal Estruturado	72
3.2 – Propostas para Reformar a Previdência e Elevar o Contingente de Contribuintes: Erros e Acertos das Formulações Apresentadas nos Anos 1990	75
3.3- Em Busca de um Novo Escopo de Proteção Social para Promover Reformas Efetivas	80
3.4 – O Problemas em Perspectiva e as Soluções que Podem ser Debatidas a Partir de Agora	83
ANEXO METODOLÓGICO	85
BIBLIOGRAFIA	91

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Valor arrecadado para a Previdência e benefícios pagos por estado e região como proporção do PIB estadual e regional - 2001	13
Tabela 2 - Proporção por ramo de atividade no total de contribuintes e de não contribuintes – 2001	45
Tabela 3 - Proporção de contribuintes em cada ramo de atividade – 2001	46
Tabela 4 - Proporção por situação de contribuição para a previdência no total da população ocupada – 1990 e 2001	48
Tabela 5 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação – 1990 e 2001	49
Tabela 6 – Proporção por situação de contribuição para a previdência e zona de domicílio no total da população ocupada – 1990 e 2001	50
Tabela 7 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e zona de domicílio – 1990 e 2001	51
Tabela 8 – Proporção por situação de contribuição para a previdência e grandes regiões no total da população ocupada – 1990 e 2001	52
Tabela 9 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e grandes regiões – 1990 e 2001	54
Tabela 10 – Proporção por situação de contribuição para a previdência e sexo no total da população ocupada – 1990 e 2001	55
Tabela 11 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e sexo – 1990 e 2001	57
Tabela 12 – Proporção por situação de contribuição para a previdência e faixa etária no total da população ocupada – 1990 e 2001	58
Tabela 13 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e faixa etária – 1990 e 2001	59
Tabela 14 – Proporção por situação de contribuição para a previdência e grau de escolaridade no total da população ocupada – 1990 e 2001	61
Tabela 15 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e nível de escolaridade – 1990 e 2001	62
Tabela 16 – Proporção por situação de contribuição para a previdência e faixa de renda no total da população ocupada – 1990 e 2001	64
Tabela 17 - Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e nível de renda – 1990 e 2001	65

RESUMO

Atualmente a cobertura da Previdência Social no Brasil encontra-se muito abaixo da completa universalização em relação à população ocupada. Esta dissertação faz um levantamento do perfil dos contribuintes e dos não contribuintes da Previdência Social em dois momentos distintos, em 1990 e 2001, com o intuito de determinar as motivações para a não contribuição de indivíduos que possuem uma ocupação no mercado de trabalho bem como a evolução da situação nos anos 1990. Os resultados do trabalho mostram que houve uma elevada perda de participação dos trabalhadores da iniciativa privada que possuem carteira de trabalho assinada no total da população ocupada. Em contraposição, houve um ganho de participação de categorias em que há uma elevada proporção de não contribuintes, como empregados domésticos e trabalhadores por conta própria. Tais resultados mostram que medidas urgentes para a ampliação da base de contribuintes devem ser adotadas pelo governo caso contrário a próxima geração de idosos estará em grande medida desamparada, aumentando a demanda por programas sociais compensatórios e a pobreza na velhice.

INTRODUÇÃO GERAL

A reforma do sistema previdenciário esteve em pauta no Brasil e na América Latina desde o final dos anos 1970. Embora a agenda tivesse múltiplas questões envolvidas, o reduzido número de contribuintes era um dos aspectos centrais para ser retificado pelas reformas a serem realizadas. O reduzido contingente de contribuintes certamente distorcia os demonstrativos financeiros e diminuía o escopo da população atendida pela proteção social.

Segundo a maioria dos críticos dos sistemas previdenciários públicos desses países, os problemas que justificariam a adoção de reformas profundas seriam os seguintes:

- os benefícios possuíam valores incompatíveis com o esforço para contribuir e favoreciam grupos com maior *voice* na arena política;
- as elevadas alíquotas, associadas à baixa credibilidade da gestão pública, não incentivavam a filiação de novos contribuintes;
- a arrecadação era insuficiente para garantir o equilíbrio atuarial de longo prazo;
- a gestão era de qualidade duvidosa, pois seus gastos eram excessivos e o serviço prestado de má qualidade;
- o envelhecimento ocorria de forma acelerada e os países não estavam constituindo reservas financeiras para arcar com esse ônus no futuro;
- o regime financeiro de repartição com planos de benefícios definidos impedia o mercado de trabalho de operar de forma efetiva e;
- o regime financeiro de repartição com planos de benefícios definidos foi considerado um entrave para promover o crescimento econômico.

A percepção aqui apresentada, por certo, possui singularidades para cada país, mas, considerando a literatura especializada, os elementos apontados resumem os pontos-de-vista dos críticos dos sistemas previdenciários públicos até meados dos anos 1990 que foram bastante convergentes em termos de diagnósticos e de propostas de reforma. (Uthoff, 2001 e Mesa-Lago, 2000).

Os maiores críticos dos sistemas previdenciários públicos brasileiros e latino-americanos propuseram um conjunto de medidas para modificar os sistemas previdenciários, removendo as dificuldades apontadas em seus diagnósticos. Esse conjunto de medidas, que foi inspirado na reforma chilena de 1981 e pelo Banco Mundial (1994), alteraria, conforme demonstraram Mesa-Lago (2000) e Merrien (2001), os paradigmas institucionais e de gestão que vinham sendo adotados no continente e em todo o mundo.

A proposta central de Banco Mundial (1994) era a criação de um sistema baseado num regime financeiro de contribuições definidas depositadas em contas individuais dos segurados, administrado por múltiplos gestores que concorreriam entre si, o CPI.¹ Assim, as principais vantagens que decorreriam das reformas seriam:

- Não permitir nenhum tipo de subsídio;
- Não criar compromissos financeiros que o Estado não possa pagar no futuro,;
- Tornar a gestão mais eficiente, pois a concorrência impede que os custos sejam elevados;
- Estimular a economia via aumento da poupança através dos recursos nos mercados de capitais.

No âmbito da maioria dos maiores países da América Latina foi adotado um tipo de reforma que possui semelhanças com aquelas formuladas por Banco Mundial (1994). Mas existem algumas diferenças entre elas conforme apontou Mesa-Lago (1998):

"Consideram-se reformas estruturais as que: a) **'revogam' o sistema público** e o **substituem** pela CPI, ou b) **incorporam um componente de CPI** como parte integrante de um **sistema misto**, que também possui um componente público (em geral, reformulado), ou c) **estabelece uma CPI como alternativa ao sistema público** (o qual pode ser reformado ou não) sem extinguir este último, criando, assim, dois **sistemas paralelos**." Mesa-Lago (1998:19). Grifos meus.

As reformas do tipo substitutivo, segundo Mueller (2002), foram adotadas nos seguintes países: Chile, El Salvador, Bolívia e México. As reformas do tipo misto foram adotadas em países como Argentina, Uruguai e Costa Rica. Por fim, as do tipo paralelo foram adotadas no Peru e na Colômbia. Assim, apesar dos diagnósticos apresentados entre os diversos países possuírem muita semelhança, a importância da CPI variou, sendo maior nos modelos substitutivos e menor nos mistos. Nos modelos paralelos, a dimensão da CPI dependeria da adesão voluntária dos segurados a esse sistema que, como demonstrou Kleinjans (2002), foi pequena, especialmente na Colômbia.

Embora a maioria dos diagnósticos brasileiros fizesse críticas semelhantes às de países da América Latina e muitas das propostas de reforma apresentadas nos anos 1990 tenham sido semelhantes às de países vizinhos, a opção adotada pelo país recaiu

¹ O modelo defendido por Banco Mundial (1994) e James (1996) pressupõe a existência de 3 pilares: um de base, que paga benefícios de valor reduzido para aqueles que não conseguem contribuir regularmente, um segundo, de filiação compulsória, baseado na sistemática de contribuições definidas e contas individuais e um terceiro, que adota os mesmos pressupostos, mas cuja adesão é voluntária por parte daqueles que desejam ter acesso a benefícios de maior valor. A sistemática defendida por Banco Mundial (1994), conforme apontaram Stiglitz e Orszag (1999) e Merrien (2001) é que a parcela baseada num sistema público de repartição é residual, o que induz a uma mudança de paradigma que pode ser questionável sob o prisma da eficiência e da equidade.

sobre uma reforma do tipo paramétrico que, conforme apontou Mesa-Lago, tem as seguintes características:

"Por reformas não estruturais entendam-se 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**." Mesa-Lago (1998:19). Grifos meus.

Assim, partindo da definição de Mesa-Lago, é possível definir a reforma brasileira como sendo do tipo paramétrico, pois não introduz nenhum componente compulsório de gestão via mercado, conforme ocorreu no caso das reformas estruturais.

As motivações que regeram o caso brasileiro e os seus resultados não podem ser analisados no presente escopo. Contudo, é possível afirmar que as reformas do tipo estrutural não removeram a maioria das dificuldades inicialmente apontadas, pois:.

- Os custos administrativos se elevaram e os valores dos benefícios baixaram em relação aos anos 1970;
- a evasão se manteve elevada e;
- os grupos com maior voice mantiveram, em geral, condições de acesso privilegiadas às aposentadorias.

Assim, os efeitos positivos previstos pelos reformadores não se verificaram. Mesmo com o aumento de recursos destinados aos mercados de capitais, não houve um crescimento dos investimentos. O Chile foi o único país a apresentar um crescimento sustentado do PIB mas que não se deveu à reforma da previdência e sim a uma reforma tributária e patrimonial do Estado. (Mesa-Lago, 2000 e Uthoff, 2001).

Além disso, o principal problema das reformas do tipo estrutural foi que o número de contribuintes não se elevou, colocando em xeque a sua efetividade para remover problemas antigos dos sistemas previdenciários da América Latina. Conforme apontou Mesa-Lago (2000):

"Contrariando a suposição de que um sistema privado de previdência resulta na transferência regular de contribuições e redução da evasão (baseado na alegação de que o segurado é o dono da conta e quanto maior for o seu valor, maior o valor do benefício), a evidência mostra também que existem discrepâncias entre o número de filiados e de cotizantes ativos no sistema: somente 48–53% na Argentina, Colômbia e Chile, 67% em El Salvador, e 82% no México e Uruguai. No Chile, a porcentagem caiu constantemente de 76% para 53% entre 1981 e 1998." Mesa-Lago (2000:25). Tradução minha.

A experiência brasileira, que adotou por uma reforma do tipo paramétrico, foi melhor sucedida. Os custos administrativos se reduziram nos anos 1990. O valor dos

benefícios, sobretudo daqueles de menor valor, aumentou e melhorou as condições de vida da população mais pobre.

Mas ainda é muito baixo o número de contribuintes e houve uma tendência à redução, apesar dos esforços para incorporar novos contribuintes ao sistema conforme reconheceu Pinheiro (2001). Dados oficiais do IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- revelam que, em 1989, 48,6% da população ocupada contribuía e esse total baixou para 43,5% em 1999. Esse é um dos resultados do processo de abertura econômica adotado na América Latina, que, em geral, vem diminuindo o emprego e a cobertura previdenciária. O problema, segundo Eli Gurgel Andrade (1999), vem se repetindo desde os anos 1950, havendo, portanto, uma dificuldade estrutural para incorporar não-contribuintes. Mesmo em períodos de elevado crescimento econômico, com aumento da renda *per capita*, o número de contribuintes permaneceu baixo.

Existem três tipos de diagnósticos para explicar porque é reduzido o número de contribuintes:

- o primeiro tipo considera que o problema é causado pelas características do mercado de trabalho no Brasil, com elevado número de trabalhadores por conta própria e uma reduzida massa salarial, ou seja, este é um problema exógeno ao sistema previdenciário e, assim sendo, não pode ser resolvido somente através da reforma do sistema;
- o segundo tipo de diagnóstico considera que as elevadas alíquotas existentes estimulam a queda na arrecadação, pois o contribuinte em potencial não realizaria aportes regulares ao sistema, podendo receber benefícios por idade com um menor esforço contributivo. Consequentemente, reformas que vinculassem estreitamente o valor dos benefícios às contribuições, como num sistema de capitalização individual, poderiam estimular o segurado a transferir recursos para a previdência regularmente, contornando esse comportamento oportunista e, por último;
- existe quem defenda que a baixa taxa de cobertura não é causada por problemas inerentes ao sistema previdenciário atual, mas se deve à falta de uma fiscalização rigorosa por parte do Estado que assegure o cumprimento dos direitos sociais, o que, por si só, equacionaria o problema.

Tais diagnósticos, embora possuam qualidades inegáveis, não estão baseados em indicadores fundamentados empiricamente e, não raro, desconsideram a realidade brasileira. Essa mesma constatação se dá no horizonte da América Latina.

Holzmann, Packard, e Cuesta (2001), que integram o Banco Mundial, mostram que, mesmo no Chile, Colômbia e Argentina, não houve aumento do número de contribuintes, indicando que o problema não foi solucionado pelas reformas, sendo necessários estudos mais aprofundados para estimular a incorporação de novos

contingentes populacionais. A mesma constatação foi feita por OIT (2001), que, em geral, atua de forma crítica em relação ao Banco Mundial.

Esse tipo de recomendação vem sendo seguido por muitos países da América Latina. Um resultado inicial desses esforços foram os estudos: Arenas e Hernandez (2001) para o Chile, Bertranou, Grushka e Rofman (2001) para a Argentina e Ayala e Acosta (2002) para a Colômbia.

No Brasil os estudos mais completos e pioneiros foram apresentados por Pinheiro (2000, 2001 e 2002) e Neri (2003). As variáveis analisadas por Pinheiro foram: grandes regiões geográficas, faixas etárias, faixa de rendimento e setor de atividade, partindo de dados da PNAD- Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios divulgada pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. A partir desses resultados, foi possível perceber que a população que não contribui possui baixos rendimentos, frágeis relações de trabalho e grau de instrução reduzido, sendo difícil, assim, elevar o contingente de segurados regulares da previdência.

Neri (2003), aprofundou os estudos de Pinheiro, analisando as seguintes variáveis: posição na ocupação, sexo, raça, idade, escolaridade, *status* de imigração, posição na ocupação, tempo no emprego e setor de atividade. Para o ano de 1998 o autor chegou a conclusão de que os grupos que mais contribuem para a taxa de evasão total da previdência entre a população ocupada restrita² são: os homens, os chefes de família, os ocupados com nível de escolaridade de 4 a 8 anos, de cor branca, os não imigrantes, os trabalhadores do setor serviços, os informais (sem carteira e conta própria), os trabalhadores com mais de 5 anos de empresa, da área urbana e da Região Sudeste.

No entanto, ainda é preciso aprofundar as informações existentes para poder confrontar as hipóteses formuladas pelos estudiosos brasileiros com os resultados obtidos referentes ao reduzido volume de contribuintes em relação população ocupada. Assim, partindo do quadro analítico sobre o perfil elaborado por Pinheiro (2000), cabe comparar os resultados de 2001 com os de 1990, antes da abertura comercial. Assim, será possível verificar em que medida as mudanças devem ser atribuídas à economia, ou,

² O autor considera população ocupada restrita os ocupados no setor privado da economia, excluindo aqueles que não têm nenhuma fonte de renda, aqueles que ganham menos de 1 salário mínimo e aqueles com menos de 15 ou mais de 59 anos de idade. O autor considera que este é o universo relevante em termos de contribuição para a Previdência.

por outro lado, se o contingente de não contribuintes não se alterou ao longo do período.

Em outras palavras, comparar os contribuintes e não contribuintes de 1990 e 2001 e confrontar esses resultados com as proposições previamente formuladas pelos estudiosos brasileiros é o objetivo central do estudo que se inicia.

Para poder cumprir as metas propostas serão três as seções:

- Na primeira seção será apresentado o diagnóstico referente à crise e os resultados preliminares das reformas no Brasil. A referência ao debate latino-americano é essencial, tendo em vista que muitos defendem a adoção da CPI para elevar o contingente de contribuintes no Brasil. A seguir, considerando que as reformas não elevaram o número de contribuintes, serão analisados as proposições dos estudiosos brasileiros nos anos mais recentes para reverter esse quadro.
- Na segunda seção será apresentado o perfil de contribuintes e não contribuintes com base nas PNAD's de 1990 e 2001 segundo a posição na ocupação da população com base em: gênero, situação de domicílio, localização por grandes regiões geográficas, faixas etárias, faixas de rendimento e nível de escolaridade. Assim é possível observar se o perfil de contribuintes foi alterado pelas mudanças econômicas do período ou se ele se manteve inalterado ao longo do tempo. Por fim;
- Na terceira seção serão confrontadas as diversas proposições de estudiosos para elevar o número de contribuintes para a previdência brasileira, e, com base nos resultados, aferir qual é o seu alcance e quais são os limites de cada argumento.

Ao final, será apresentada um breve síntese conclusiva

Incluir os excluídos através da condição de contribuinte para a previdência é um desafio que vem se recolocando, com persistência, ao longo das últimas décadas e é fruto do modelo de desenvolvimento brasileiro, baseado na extrema desigualdade entre ricos e pobres. A um só tempo, o Brasil possui traços de modernidade social, tecnológica e cultural típicas das sociedades mais avançadas, que se destinam aos mais abastados. Já os mais humildes contam com estruturas retrógradas, ultrapassadas e idiossincráticas.

Debater a questão requer, portanto, situar o objeto de estudo numa linha de atuação inspirada nos trabalhos da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que forjou o conceito de heterogeneidade estrutural, cuja maior expressão brasileira foi a obra de Celso Furtado e unir esses mundos tão díspares para que a riqueza beneficie a todos, como ocorre nas sociedades da Europa Ocidental e do Norte.

CAPÍTULO 1- CRISE, REFORMA E CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA: AS INTERPRETAÇÕES CORRENTES

Foi somente no final dos anos 1990 que a literatura latino-americana e a brasileira se debruçaram especificamente sobre a questão dos contribuintes e dos não contribuintes da previdência. Isso se deveu à percepção que as reformas efetuadas não elevaram o contingente de segurados que transfere recursos para o sistema de forma regular.

O foco das reformas foi a reorganização dos sistemas previdenciários públicos para que o valor dos benefícios tivesse uma maior correspondência com o valor total das contribuições transferidas. Dessa forma, acreditavam os reformadores, cada um teria interesse em contribuir e fiscalizar pois o valor de sua aposentadoria dependeria disso. Apesar das mudanças terem seguido essa direção, o contingente de contribuintes não aumentou na América Latina, conforme apontou Mesa-Lago (2000). O debate brasileiro foi mais pragmático e as autoridades nunca fizeram promessas tão pretensiosas, ou seja, o espírito foi mais pragmático. Mas, ainda assim, o problema daqui é similar, pois o número de contribuintes é reduzido e isso diminui a arrecadação o que, por sua vez, dificulta a viabilidade atuarial do sistema.

As reformas buscaram solucionar os problemas financeiros, reduzindo as despesas, com o estabelecimento do valor dos benefícios mediante a utilização de critérios atuariais mais adequados. Apesar da maioria dessas medidas terem sido necessárias, o déficit contábil das contas se manteve. No caso brasileiro a questão não foi resolvida, mesmo com o acirramento da fiscalização e a adoção de medidas para cobrar aqueles que evadem ou sonegam, que aumentaram substancialmente a arrecadação na segunda metade dos anos 1990. É preciso, portanto, verificar se é possível diminuir o contingente de não contribuintes, que representou, em 2000, 62% da PEA (População Economicamente Ativa), segundo dados do Censo 2000, e melhorar as perspectivas financeiras da previdência no futuro.

Diante disso, o presente estudo pretende fornecer alguns subsídios. O conhecimento mais aprofundado do perfil dos contribuintes e não contribuintes permite formular diagnósticos mais precisos para saber se é possível elevar o contingente de contribuintes ou se as condições sócio-econômicas dos não contribuintes são tão frágeis que as autoridades devem se resignar a transferir recursos fiscais para pagar as aposentadorias dessas populações ou reduzir o valor daqueles benefícios.

Diante do quadro exposto, o presente capítulo analisará:

- Como a questão da crise foi tratada pelos diagnósticos e pelas reformas adotadas, colocando em destaque o seu alcance e seus limites, e;
- Quais são as formulações que vem sendo realizadas pelos especialistas para compreender porque é tão reduzido o número de contribuintes.

Assim, o capítulo é essencial para determinar as variáveis que serão analisadas no capítulo seguinte e, com base nesses resultados, verificar qual é o alcance e quais são os limites das formulações existentes para compreender melhor a questão.

1.1- A QUESTÃO DOS CONTRIBUINTES SEGUNDO OS DIAGNÓSTICOS DA CRISE E PROPOSTAS DE REFORMA

Antes de mais nada é fundamental compreender a evolução e as características do sistema previdenciário brasileiro para melhor apreender cada um dos aspectos da crise, segundo a formulação dos críticos dos sistemas previdenciários públicos no Brasil e no contexto internacional. Será mostrado também como a problemática da incorporação de contribuintes à previdência foi analisada no âmbito dos diagnósticos e propostas de reformas.

1.1.1- Evolução do sistema previdenciário brasileiro e sua tipologia

Matijascic (2002) traça um panorama da evolução do sistema previdenciária. Segundo o autor, pode-se considerar que o início do sistema previdenciário brasileiro se deu através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAP), organizados para atender determinadas categorias socioprofissionais a partir de 1931. O regime adotado era o de capitalização com contribuição dos trabalhadores, empregadores e do Estado. A gestão era autônoma, ou seja, não havia nenhum tipo de centralização e a heterogeneidade de planos de benefícios era bastante elevada. Algumas categorias, como os bancários possuíam uma cobertura de benefícios mais generosa, incluindo a aposentadoria ordinária (ou por tempo de serviço), acesso a atendimento médico-hospitalar, incluindo um auxílio-maternidade, assistência farmacêutica e auxílio em casos de detenção (assemelhado ao atual auxílio-reclusão). Em contrapartida, os industriários contavam apenas com pensões por morte, aposentadorias por invalidez e auxílio para as

doenças. Em 1960 foi uniformizado os planos de benefícios de todas as IAP com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS. Porém, mesmo com a uniformização, continuou as diferenças em relação à qualidade e o valor dos benefícios entre as diferentes IAP.

Em 1966 foi criado o INPS (Instituto Nacional de Previdência Social) centralizando todos os IAP na nova instituição, com exceção do IPASE, que atendia os funcionários públicos. Assim todos os segurados passaram a contar exatamente com as mesmas regras de contribuição e de benefícios, eliminando definitivamente as diferenças que existiam entre os IAP.

Ainda segundo Matijascic (2002), é importante frisar que até então a cobertura limitava-se aos trabalhadores urbanos de algumas categorias socioprofissionais. Em 1971, foram incorporados os trabalhadores rurais mas com benefícios reduzidos e não integrado ao INPS, sendo gerido pelo FUNRURAL (Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural). Em 1972 foram incorporados ao INPS os empregados domésticos, e em 1974, os inválidos e idosos carentes das regiões urbanas e rurais que não puderam satisfazer as condições de elegibilidade da previdência foram contemplados com um programa de cunho assistencial de grandes proporções, a Renda Mensal Vitalícia, cujos benefícios de prestação continuada ainda existem formulados em bases semelhantes às de então. Finalmente, em 1975, foram incorporados os estudantes, garimpeiros e empregadores rurais. Assim, aos poucos, as diversas categorias socioprofissionais foram sendo incorporadas ao sistema nos anos 1970, quando então se tornou virtualmente universal. A partir de 1966, também foram alterados aspectos relativos ao financiamento, passando a ser, formalmente, de repartição, mantendo a sistemática de benefícios definidos.

A Constituição de 1988 foi um marco no sistema previdenciário brasileiro. Com a criação do conceito de seguridade, que engloba previdência, saúde e assistência social, aprofunda-se o caráter redistributivista. Por trás do conceito de seguridade, entre outros, está a universalidade da cobertura e do atendimento e a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais, eliminando as diferenças entre o FUNRURAL e o INPS. Houve também um afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema em favor de uma forma mais abrangente de proteção, com uma redefinição do financiamento e diversificação de

fontes de custeio, que passa a incluir também impostos específicos para o financiamento da seguridade e um orçamento próprio, distinto do orçamento fiscal.

Com as mudanças o INPS passa a denominar-se de INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social), assumindo um papel importante na construção de um Estado de Bem Estar Social (Welfare State) no Brasil. No entanto, não há um modelo único de Welfare State e, para melhor apreender os problemas enfrentados pelo sistema previdenciário brasileiro, bem como as propostas de reforma, é preciso caracterizar qual o modelo brasileiro implícito na evolução do sistema.

Segundo Draibe (1990), foram desenvolvidas três modelos diferentes de Welfare State, segundo a classificação de Ascoli (1984), inspirada na clássica tipologia de Titmus (1963):

Residual: tem como base ideológica a crença na auto-suficiência do indivíduo e, mais do que isso, defende o incentivo direto ou indireto do Estado para capacitar os indivíduos para suprirem as suas próprias necessidades. Sendo assim, a intervenção do Estado nesse sistema é *ex-post*, seletivo e de caráter limitado no tempo, a fim apenas de suprir as carências emergenciais que não puderam ser supridas pelos canais “naturais” (entende-se por canais “naturais” o esforço individual, a família, o mercado, as redes comunitárias). Esse padrão também é chamado na classificação de Esping-Andersen, (1991) de Welfare State Liberal.

Meritocrático-Particularista: parte da premissa que cada indivíduo deve estar em condições de satisfazer as suas necessidades, mas reconhece que existem distorções que podem, inclusive, ser geradas pelo próprio mercado ou por desigualdades de oportunidades. Nesse caso, o sistema de Welfare deve tão somente complementar as instituições econômicas e sociais a fim de eliminar as diferenças e garantir oportunidades iguais para todos, corrigindo a ação do mercado. Dessa forma, a solução das necessidades dos indivíduos dependerão tão somente dos seus méritos e seu trabalho. Segundo Esping – Andersen (1991), esse sistema pode ser considerado Conservador.

Institucional-Redistributivista: se baseia no conceito de cidadania que abrange a todos, indistintamente. Assim sendo, o sistema é voltado para a produção e distribuição de bens e serviços sociais que são garantidos a todos os cidadãos, pois esse modelo tem como premissa a incapacidade do mercado de realizar por si próprio, uma alocação de recursos que reduza a insegurança e elimine a pobreza. Esse modelo, para ser

exeqüível, se baseia na produção de bens e serviços pelo Estado e a distribuição dos benefícios se dá segundo critérios redistributivos, definindo um padrão de renda segundo um patamar básico de vida digna do cidadão. Para Esping – Andersen (1991), esse é o modelo chamado de Social–Democrata.

Essa classificação não é totalmente compartimentalizada, e os sistemas de Welfare State existentes podem apresentar elementos de mais de um tipo. No entanto, os países ricos podem ter os seus sistemas enquadrados nessa classificação com elevada fidelidade. Como exemplos de sistemas de Welfare State Residual estão os do Estados Unidos, o do Canadá e da Austrália. Os sistemas de Welfare da Áustria, da França, da Alemanha e da Itália são do tipo Meritocrático – Particularista e, por fim, como exemplo de sistemas de Welfare Institucional – Redistributivista estão os modelos dos países nórdicos.

Segundo Draibe (1990), o sistema brasileiro poderia ser classificado como do tipo meritocrático–particularista, pois é o princípio do mérito, entendido basicamente como a posição ocupacional e de renda adquirida ao nível da estrutura produtiva, que constitui a base sobre a qual se ergue o sistema brasileiro de proteção social. Esse princípio é especialmente verdadeiro no caso da previdência desde o início do sistema. Nesse sentido, as ações reproduzem, na maioria das vezes, as desigualdades preexistentes na sociedade. Entretanto, ainda segundo a autora, ao longo dos anos 70 e, principalmente, a partir dos anos 80, o sistema brasileiro adquire novas características ao introduzir no modelo um viés universalista. Isso ocorreu porque dada a moldagem meritocrática, de um lado, e a perversa estrutura de renda, do outro, o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial denso, sobreposto e/ou paralelo ao núcleo básico, dirigido a grupos específicos mais fragilizados, que deveriam ser residuais, mas acabou abrangendo uma grande parte da população.

No entanto, tais tendências universalizantes estão longe de caracterizar o sistema brasileiro como do tipo institucional–redistributivo, ao contrário, ainda reforçou seu caráter meritocrático – particularista. Isso ocorre porque a maior igualdade, no sentido de uma redistribuição vertical de renda não constitui um objetivo prioritário: o nível mínimo oferecido é muito baixo, limitando-se a um conjunto de programas assistenciais e oferecendo apenas uma rede de segurança de última instância destinada aos que fracassaram em garantir a proteção necessária via mercado. O elevado número de beneficiário decorre não de uma política deliberada de universalização, mas do fato do

modelo econômico brasileiro apresentar um elevado número de excluídos que acabam por encontrar auxílio apenas nessa rede assistencial.

Por outro lado, o sistema previdenciário brasileiro possui também um importante componente redistributivo entre municípios e estados, como demonstraram Gomes e McDowell (1998) e Calsavara (2001). De modo geral, os municípios menores, mais pobres e situados em estados menos desenvolvidos economicamente recebem mais benefícios da previdência do que arrecadam para a mesma enquanto nas cidades maiores, mais ricas e situados nos estados mais desenvolvidos ocorre o contrário, ou seja, recebem em benefícios da previdência um valor menor do que arrecadaram. Assim, indiretamente, o sistema previdenciário atua transferindo renda das regiões mais ricas para as mais pobres, estimulando o seu desenvolvimento econômico e contribuindo para minorar as desigualdades regionais no Brasil. Segundo França (1999), em muitos municípios o comércio local depende principalmente da renda proveniente do pagamento dos benefícios previdenciários, o que demonstra a capacidade da previdência de dinamizar a economia das pequenas localidades.

A tabela 1 a seguir mostra a arrecadação da previdência através das contribuições e o montante pago em benefícios dos estados brasileiros como proporção do PIB (Produto Interno Bruto) do estado. Observando a tabela pode-se constatar que, com exceção de Roraima, São Paulo e o Distrito Federal, todas as unidades da federação recebem em benefícios da previdência um valor superior do que arrecadam. São Paulo e o Distrito Federal são as unidades da federação mais ricas do país e o fato de serem os únicos, além de Roraima, que arrecadam para a Previdência mais do que recebem em benefícios confirmam o componente redistributivo existente no sistema previdenciário. Já no caso de Roraima, não há explicação para o fato com os dados expostos.

Observa-se também que dos estados que mais receberam benefícios estão os mais pobres do país. É o caso de Piauí, Maranhão e Paraíba, que receberam em 2001 um montante de benefícios previdenciários equivalentes a, respectivamente, 16%, 13% e 12% dos seus PIBs. O estado do Piauí recebeu em benefícios mais de 5 vezes o que arrecadou para a Previdência enquanto o Maranhão e a Paraíba receberam cerca de 4,2 vezes mais. Ceará, Alagoas e Rio Grande do Norte também se destacam, tendo recebido benefícios em 2001 em um valor correspondente a cerca de 10% dos seus PIBs.

Tabela 1

Valor arrecadado para a Previdência e benefícios pagos por estado e região como proporção do PIB estadual e regional - 2001
Valores em percentuais

Região/Estado	Arrecadação	Benefícios	Relação Benefícios/Arrecadação
Norte	2,5	4,3	1,70
<i>Rondônia</i>	2,7	3,9	1,45
<i>Acre</i>	3,0	7,2	2,37
<i>Amazonas</i>	2,2	2,4	1,09
<i>Roraima</i>	3,8	2,9	0,78
<i>Pará</i>	2,5	5,9	2,32
<i>Amapá</i>	2,3	2,8	1,19
<i>Tocantins</i>	3,7	6,7	1,80
Nordeste	3,3	9,6	2,94
<i>Maranhão</i>	3,1	13,2	4,23
<i>Piauí</i>	3,2	16,0	5,04
<i>Ceará</i>	3,8	10,6	2,78
<i>Rio Grande do Norte</i>	3,3	9,5	2,89
<i>Paraíba</i>	2,7	11,6	4,21
<i>Pernambuco</i>	3,4	9,1	2,70
<i>Alagoas</i>	3,0	10,2	3,36
<i>Sergipe</i>	3,1	6,3	2,05
<i>Bahia</i>	3,1	8,1	2,57
Sudeste	5,9	5,7	0,97
<i>Minas Gerais</i>	4,0	6,5	1,64
<i>Espírito Santo</i>	3,9	5,3	1,36
<i>Rio de Janeiro</i>	4,6	6,1	1,33
<i>São Paulo</i>	7,0	5,3	0,77
Sul	4,5	5,7	1,25
<i>Paraná</i>	4,6	4,9	1,07
<i>Santa Catarina</i>	4,8	5,6	1,17
<i>Rio Grande do Sul</i>	4,3	6,3	1,45
Centro-Oeste	4,4	3,3	0,77
<i>Mato Grosso do Sul</i>	2,6	3,7	1,42
<i>Mato Grosso</i>	2,9	3,3	1,12
<i>Goiás</i>	3,8	4,4	1,16
<i>Distrito Federal</i>	6,2	2,5	0,40

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e IBGE

Os estados nordestinos, com exceção de Sergipe, recebem um montante de benefícios da Previdência, como relação do PIB, muito superior aos estados das outras regiões, o que comprova a importância da Previdência como mecanismo redutor das desigualdades macroeconômicas e como estímulo para o desenvolvimento das regiões e estados mais pobres e menos desenvolvidos economicamente.

Tais dados, bem como os estudos já citados de Gomes e McDowell (1998) e Calsavara (2001), comprovam que o sistema previdenciário brasileiro possui um importante componente redistributivo nas esferas municipal, estadual e regional que deve ser considerado. Embora a tipologia a cerca dos sistemas de Welfare State se baseiem nas relações individuais, um efeito redistributivo na esfera macro, entre municípios, estados e regiões, é ao mesmo tempo, reflexo e indutor de uma redistribuição na esfera micro,

entre os indivíduos. Portanto, o componente redistributivo entre municípios, estados e regiões pode ser considerado um elemento de um sistema institucional-redistributivo, como outros apontados anteriormente.

Finalizando, podemos classificar então o sistema de proteção social brasileiro, segundo Draibe (1990), como meritocrático-particularista com elementos do sistema institucional-redistributivo.

1.1.2- Crise previdenciária e o contingente de contribuintes: a visão dos críticos brasileiros dos sistemas previdenciários públicos

Para compreender os argumentos referentes à crise previdenciária e aqueles que justificam as reformas que vêm sendo propostas, será apresentado inicialmente o debate existente no Brasil e, a seguir, o debate internacional, pois o problema não se restringe ao âmbito nacional e integra um contexto mais amplo.

Cabe salientar, em um primeiro momento, os problemas centrais apontados pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro para justificar a realização de reformas. O primeiro problema refere-se ao financiamento da previdência, apontado por Oliveira, Beltrão e Pasinato (1999), Giambiagi (2000) e Velloso (1999). Segundo este autor, em 1988 a arrecadação do sistema previdenciário foi suficiente para pagar as despesas com benefícios, gestão e ainda financiou grande parte do atendimento médico-hospitalar. Porém, já em meados dos anos 1990, os gastos com aposentadorias e pensões passou a consumir a íntegra da arrecadação, sendo insuficiente até mesmo para estes fins. Com o déficit crescente entre a arrecadação do INSS e dos regimes dos servidores públicos e as despesas com o benefícios, o Estado ficou cada vez mais onerado com os compromissos previdenciários e pôde, cada vez menos, investir em ações que permitissem a retomada do crescimento econômico e à modernização da infra-estrutura do país.

O segundo problema apontado pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro é a legislação que rege os benefícios, considerados excessivamente onerosos, em relação aos gastos necessários para pagá-los e regressivos, pois são arrecadados recursos dos menos favorecidos para pagar os inativos que auferem rendimentos mais elevados. Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) e Giambiagi (2000), o problema central é a existência de aposentadorias por tempo de serviço ou, segundo a denominação atual,

de aposentadorias por tempo de contribuição, pois a média dos valores pagos e dos tempos de duração dessas aposentadorias são maiores que o das aposentadorias por idade. Em 2002, segundo dados do Anuário Estatístico da Previdência Social, editado pelo Ministério da Previdência, a média do valor das aposentadorias por tempo de contribuição foi de R\$ 715,10, enquanto a média do valor das aposentadorias por idade foi de apenas R\$ 225,99, cerca de 68% menor. As aposentadorias por tempo de serviço requerem dispêndios elevados e não atendem os mais pobres, levando em conta o número necessário de contribuições para se ter acesso a esse benefício.

Além disso, conforme destacou Stephanes (1998), existem benefícios como os concedidos aos trabalhadores rurais ou idosos inválidos com reduzida renda familiar, que não possuem contrapartidas em termos de contribuição. Esse tipo de “benefício assistencial”, segundo o autor, é mantido, principalmente, pelas contribuições dos assalariados e seria necessário dissociar os proventos dos que seguem as regras do seguro social, de natureza contributiva, daqueles cuja lógica é redistributiva e, portanto, devendo ser financiadas por impostos que incidam sobre a sociedade em geral.

Por fim, o terceiro problema central apontado pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro se refere às dificuldades administrativas. Segundo Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997), o sistema é excessivamente caro no financiamento das suas operações quando comparado com outros países, ou mesmo com empreendimentos privados. Adicionalmente, os autores afirmam ainda que existe um elevado número de fraudes e desvios de recursos, minando a credibilidade do sistema e obstruindo as iniciativas de ampliar a reduzida base de contribuintes.

Todos esses problemas apontados são o motivo, segundo os autores, para que o sistema previdenciário seja tão oneroso em termos das alíquotas de contribuição e, motivo também pelo qual é reduzido o número de contribuintes, pois a recompensa da não contribuição é bastante elevada.

Considerando o elenco de problemas referentes ao financiamento, plano de benefícios e administrativos, é indispensável promover reformas no sistema para solucioná-los. No entanto, não existe consenso em relação aos argumentos apresentados pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro.

A controvérsia em torno dos problemas envolvidos na questão do financiamento é freqüente. Segundo Marques e Mendes (2000) e a ANFIP (2001), a Constituição de 1988 previu a utilização de contribuições incidentes sobre o faturamento das empresas

– COFINS –, sobre o lucro líquido das empresas – CSLL – e sobre a folha salarial para financiar as despesas com previdência, saúde e assistência social. Nos anos mais recentes, segundo os autores, o total que deveria ser destinado ao OSS – Orçamento da Seguridade Social – excedeu o total de despesas efetuadas, não sendo, portanto, possível falar em déficit da previdência, pois, em matéria de custeio, é preciso considerar a seguridade em geral e não somente a arrecadação do INSS (Instituto Nacional de Seguridade Social).

Existem, também, críticas aos que advogam uma revisão do plano de benefícios defendendo a redução dos valores pagos e de seu tempo de duração. Segundo Parecer da Deputada Jandira Feghali (1999), para se posicionar contra a mudança das regras de cálculo para as aposentadorias por tempo de contribuição, os trabalhadores idosos teriam condições de vida precárias e não poderiam se aposentar mais tarde ou sofrer uma redução no valor de seus benefícios. O risco, nesse caso, seria um aumento da pobreza no país, levando em conta os reduzidos rendimentos auferidos e o desemprego crescente que atinge, com muita intensidade, esse contingente populacional.

Por fim, embora quase todos concordem com a existência de problemas administrativos na previdência, seria possível equacioná-los com a adoção de técnicas mais modernas de gestão administrativa e de recursos humanos, ou ainda, conforme destacou Feghali (1999), com uma participação mais ativa dos trabalhadores na gestão.

Decorre daí que o reduzido contingente de contribuintes talvez não esteja relacionado à forma pela qual se estrutura o sistema de previdência e sim a questões exógenas, como as que se referem ao mercado de trabalho, à distribuição de renda e ao nível de atividades da economia brasileira nos últimos anos.

Em síntese, muitos dos problemas que, em princípio, justificariam a adoção de reformas não teriam a gravidade apregoada pelos críticos do sistema previdenciário brasileiro, ou ainda, poderiam ser enfrentados com uma modernização da gestão e com o controle por parte dos cidadãos, aliados aos preceitos constitucionais de 1988.

Mas não foram apenas os problemas referentes à ordem jurídico-institucional ou às decisões de política que dificultaram a gestão das finanças da previdência. Questões referentes ao envelhecimento populacional e aos reflexos das oscilações da atividade econômica sobre o mercado de trabalho também contribuíram para deteriorar o quadro brasileiro nos anos 1990.

1.1.3- Crise previdenciária e o contingente de contribuintes: a visão dos críticos internacionais dos sistemas previdenciários públicos

O debate em torno da crise da previdência também vem merecendo destaque no contexto internacional. São grandes as divergências entre os que analisam a questão, considerando, por um lado, os argumentos dos críticos dos sistemas públicos baseados na redistribuição de recursos entre gerações, e, por outro lado, os daqueles que defendem a atual sistemática. O que contrapõe críticos e defensores de sistemas públicos de previdência é o seu impacto sobre o nível de atividades da economia, ou seja, crescimento do PIB (Produto Interno Bruto), competitividade externa e mercado de trabalho. No primeiro caso, os críticos consideram que o impacto da previdência seria negativo, enquanto no segundo caso ocorreria o inverso.

Os críticos dos sistemas previdenciários públicos, como Feldstein (1974, 1996), afirmam que a opção pelo regime de repartição, que redistribui recursos de forma intra e intergeracional, tem efeitos nocivos para o crescimento da economia. A reduzida efetividade do regime de repartição se deve à não-acumulação de fundos, não se beneficiando dos ganhos que possam ser obtidos nos mercados de capitais. Além disso, num contexto de envelhecimento demográfico, seria necessário aumentar, cada vez mais, as contribuições dos trabalhadores em atividade para manter o valor dos proventos dos inativos, sem que isso se traduza na possibilidade de elevar o valor das aposentadorias desses mesmos segurados no futuro. Por fim, segundo Feldstein, um sistema de repartição reduz a poupança, pois o indivíduo sabe que ele terá um benefício garantido em caso de perda de rendimento, não se preocupando em poupar, o que, considerando os efeitos macroeconômicos, restringe o montante de recursos destinados aos investimentos e diminui a renda nacional.

Sistemas públicos baseados em transferências de renda também produzem outras distorções que, segundo os críticos, afetam o equilíbrio do mercado de trabalho e a competitividade externa de um país, pois a previdência estimula a passagem mais precoce para a inatividade, problema que se agravou desde o final dos anos 1940, com a redução da idade mínima para se aposentar. Esse é o posicionamento de James (1997), por exemplo. Nessas condições, diminuiu o número daqueles que produzem riqueza e aumentou o daqueles que se apropriaram de uma parte dela sem contribuir para a sua criação. A eliminação de estímulos para a passagem para a condição de

inativo deve melhorar o desempenho econômico de um país e tornar mais competitivas as suas exportações via aumento da concorrência no âmbito do mercado de trabalho.

No contexto internacional, assim como ocorreu no Brasil, as proposições dominantes, como as de Feldstein e James, foram seriamente questionadas. Quanto aos efeitos sobre o crescimento econômico, o argumento central, ou seja, que o sistema previdenciário público reduz a poupança, foi rebatido por muitos autores. Singh (1995) demonstrou que a constituição de fundos para substituir um regime de transferências diretas não tem por contrapartida o crescimento do investimento e, por conseguinte, da renda nacional, pois os recursos podem não se transformar em investimentos diretos no sistema produtivo. Assim, segundo Singh (1995), a mera disponibilidade de fundos previdenciários não garante o investimento, que depende de uma decisão autônoma dos agentes, conforme já demonstrava Keynes nos anos 1930. Além disso, a utilização de recursos nos mercados de capitais não é, necessariamente, eficiente, tendo em vista as assimetrias de informação e o comportamento especulativo de muitos daqueles que ali aplicam os seus recursos, colocando em risco o futuro dos segurados.

Outro aspecto contestado em relação a argumentos arrolados por autores que criticam os sistemas previdenciários públicos baseados em transferências de renda entre gerações, conforme demonstrou Modigliani (2001), é o fato de eles reduzirem a renda potencial. Segundo o autor, a transferência de recursos elevou a disponibilidade de rendimentos por parte de segmentos da população com menor poder aquisitivo e, nesse processo, serviu de estímulo para aumentar o consumo, o que, por sua vez, incrementou a renda nacional. Em outras palavras, a sistemática adotada pela previdência no pós-guerra foi um fator essencial para garantir o crescimento sustentado dos países centrais, possuindo, portanto, um efeito positivo pelo prisma macroeconômico, o que nega a argumentação adotada por Feldstein (1974,1997).

Em relação ao mercado de trabalho e à influência negativa que nele exerce o sistema previdenciário, esse é um efeito não somente verdadeiro, conforme demonstrou Thompson (1998), mas também desejado. A oscilação da atividade econômica e as dificuldades dos mais idosos para encontrarem empregos foram as reais motivações dos formuladores de políticas públicas para facilitar o acesso aos benefícios e evitarem problemas como o desemprego e o aumento da pobreza entre as populações idosas. Os resultados obtidos pelos sistemas previdenciários públicos, segundo Galbraith (1995), foram positivos, levando em conta que a pobreza entre os mais velhos

se reduziu muito e, mesmo com o aumento do desemprego nos períodos mais recentes, o sistema de proteção social foi capaz de evitar a degradação social observada, por exemplo, ao longo da Grande Depressão, quando não havia um sistema de proteção social dessa natureza.

Por fim, a questão da competitividade exige uma abordagem mais cuidadosa em relação àquela proposta pelos críticos dos sistemas previdenciários públicos baseados em transferência de renda entre gerações, segundo Thompson (1998), pois existem outros fatores determinantes para explicar o problema. Em primeiro lugar, é necessário considerar a taxa de câmbio. Em segundo lugar, pode haver uma estrutura de custos de produção e distribuição muito onerosa em relação aos insumos de produção. Além disso, pode não haver apoio suficiente por parte do sistema de crédito ou de pesquisa e desenvolvimento para dar sustentação aos que promovem transações externas. Por fim, é preciso comparar a situação do país com a de seus concorrentes e verificar se os encargos sociais, isoladamente, são responsáveis pelas dificuldades externas do país. Conforme destaca Thompson (1998), a maioria das empresas repassa os seus custos para os consumidores finais, sendo improvável que as suas dificuldades no mercado externo decorram dos gastos previdenciários.

1.1.4- Crise previdenciária e propostas de reformas

De forma análoga ao caso brasileiro, na maioria dos estudos que trataram da crise previdenciária, seja na mídia, no âmbito acadêmico internacional, ou nos debates promovidos por instituições multilaterais, a preocupação central foi o crescimento acelerado dos gastos com inativos. Aqueles que criticam os atuais sistemas públicos de aposentadorias defendem a promoção de reformas que reduzam a sua parcela no orçamento público.

De acordo com o Banco Mundial (1994), que elaborou uma publicação de referência para o estudo da crise da previdência e o tipo de reforma necessário para contornar os seus problemas, existe a necessidade de reduzir a chamada "dívida implícita previdenciária", que engloba todos os gastos a serem efetuados com os atuais inativos e com os segurados que vêm contribuindo para o sistema existente, segundo a legislação de cada país. Sem reduzir a dívida implícita previdenciária, o volume de obrigações com aposentadorias e pensões continuará aumentando, minando o potencial de crescimento do PIB. Para evitar a inviabilidade financeira, é necessário

adotar uma medida essencial: limitar as garantias referentes ao valor do benefício, suprimindo as distorções que privilegiam os grupos com maior capacidade de mobilização na arena decisória.

Para poder contornar o problema, o Banco Mundial (1994) sugeriu a adoção de reformas utilizando um sistema com três pilares: um de base, público, cujo objetivo é transferir recursos para pagar um benefício mínimo (ou piso) para assegurar a subsistência do segurado e garantir amparo àqueles que não conseguem cumprir as regras necessárias para ter direito a uma aposentadoria. O segundo pilar deve ser gerido via fundos capitalizados segundo as regras de mercado e adotar a sistemática de contribuições definidas, onde cada um recebe de acordo com o que transferiu para a previdência e a expectativa condicional de vida no momento da aposentadoria, sendo a filiação obrigatória. Por fim, o terceiro pilar deve adotar as mesmas regras do segundo, mas a adesão ao mesmo é voluntária. O modelo proposto, portanto, é diferente daquele existente nos sistemas previdenciários públicos atuais, onde impera a sistemática do benefício definido, ou seja, o segurado sabe o quanto vai receber e cabe aos gestores fixarem o valor das contribuições de acordo com as necessidades de financiamento.

Isso permitiria ainda, por exemplo, adicionar juros às contribuições efetuadas, o que reduz a necessidade de elevar as alíquotas de contribuição de forma recorrente, conforme ocorre no regime de repartição o que, possivelmente, estimularia o aumento da filiação de contribuintes ao sistema previdenciário, segundo James (1997).

Mas, apesar de a preocupação com o aumento de gastos ser partilhada pela maioria dos analistas, a solução proposta, ou seja, concentrar um volume maior de recursos num sistema baseado em contribuições definidas e na gestão de fundos por parte do mercado, não é consensual. Aqueles que defendem os sistemas públicos baseados em benefícios definidos acreditam que é necessário conferir salvaguardas aos beneficiários para não colocar em risco o valor de suas aposentadorias. Esta é, por exemplo, a proposição de Euzéby (2000) e Modigliani (2001), que destaca os riscos de gerir recursos de fundos previdenciários via mercados de capitais e colocar em xeque o valor do benefício do futuro aposentado, considerando o risco sempre latente de uma crise.

Por outro lado, existem aqueles, como Thompson (1998), que colocam em evidência os elevados custos administrativos de sistemas de capitalização, sobretudo daqueles que se baseiam no sistema de capitalização individual, onde as contribuições são definidas e o valor do benefício é fixado com base no pecúlio amalhado e na expectativa

condicional de vida no momento da passagem para a aposentadoria. A multiplicidade de custos com transações, a constituição de reservas para conferir um grau maior de proteção aos segurados e a margem operacional fixada para remunerar as atividades dos gestores dos fundos reduzem a taxa interna de retorno, que, com frequência, pode não atingir aquela observada nos sistemas previdenciários públicos atuais, conforme demonstraram Stiglitz e Orszag (1999).

Além disso, conforme apontaram Beattie e Mc Gillivray (1997), não existe nenhuma garantia que o número de contribuintes possa aumentar, pois isso depende, em grande medida, das condições próprias de cada país, como a estrutura de rendimentos e de seu mercado de trabalho.

Em suma, a pretensa racionalidade e eficiência da gestão via fundos segundo as regras de mercado não se verifica, necessariamente, podendo colocar em risco a função social inerente à previdência. Apesar disso, considerando o crescimento potencial dos gastos com aposentadorias, a maioria dos que defendem a manutenção da sistemática baseada em benefícios definidos também advoga a necessidade de introduzir reformas que diminuam os encargos financeiros a longo prazo. Quase todas as propostas defendem o aumento do número de contribuições, a fixação de uma idade mínima mais elevada, ou, ainda, a eliminação dos diferenciais existentes em relação a gênero ou a determinadas categorias socioprofissionais, para conceder uma aposentadoria.

A maior parte das contribuições de um modelo contraposto ao do Banco Mundial (1994) foi formulada por estudos da OIT – Organização Internacional do Trabalho –, como os de Beattie e Mc Gillivray (1997). A proposta da OIT, bem como a do Banco Mundial (1994), pressupõe a existência de três pilares, mas o pilar intermediário se baseia em benefícios definidos, ainda que possa introduzir um regime de capitalização para amortizar as oscilações do PIB e do envelhecimento da população. Assim, a proposta da OIT mantém um componente de redistribuição de renda mais pronunciado, não modificando a essência do sistema previdenciário que se consolidou no pós-guerra entre os países mais desenvolvidos. (Mesa-Lago, 1996 e Merrien, 2001)

A principal diferença entre as propostas baseadas em contribuições definidas e na gestão desses fundos via mercado e as que se pautam por benefícios definidos, é que, no primeiro caso, se faz necessário definir um montante para cobrir a dívida implícita previdenciária, ou parte dela, enquanto para os defensores de sistemas públicos baseados em benefícios definidos, o problema não se coloca. Os que analisam a

questão diferenciam esses modelos, chamando o primeiro de *sistêmico*, como Chand e Jaeger (1996); *baseado em fundos*, como Barr (2001); ou *de reformas estruturais*, como Brooks (2000) e Mesa-Lago (2000); e o modelo alternativo de *paramétrico* – como os três primeiros autores – ou *baseado em reformas não estruturais* – como o último. Pierson e Myles (2000) falam em reformas paradigmáticas ao considerarem as propostas do Banco Mundial (1994).

1.1.5- Crise e Reforma: Impasses atuais

Todo esse elenco de alternativas foi amplamente debatido no Brasil ao longo dos anos 1990. Propostas de reformas que previam a adoção de contribuições definidas foram apresentadas no governo Collor de Mello, (Comissão Executiva de Reforma Fiscal, liderada por Ary Oswaldo Mattos Filho), e debatidas no governo Fernando H. Cardoso (Comissão para a Reforma do Sistema Previdenciário, nomeada pelo presidente da República e liderada por André Lara Resende, presidente do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), entre 1997 e 1999). Outras propostas introduziriam mudanças nos planos de benefícios, como as propostas dos fiscais de contribuições previdenciárias – ANFIP – ou a do governo Fernando Henrique Cardoso, enviada em março de 1995 ao Congresso Nacional, não prevendo, no entanto, a adoção de contribuições definidas ou contas individuais.

Convém ressaltar, porém, que o debate que vem sendo realizado não resultou em:

- consenso quanto à necessidade de mudanças na fórmula de cálculo dos benefícios e para modificar os critérios de acesso às aposentadorias;
- convergência de opiniões quanto a manter ou não a presença do Estado na gestão do sistema e sobre a pertinência do conceito de seguridade social; e
- acordo quanto aos resultados obtidos pela reforma recente.

Mesa-Lago (2000) avaliou de forma crítica os resultados das reformas de previdência na América Latina para servir de parâmetro para outros países que tenham por meta promover mudanças similares:

"Algumas das críticas neoliberais à seguridade social são corretas, como a sua ineficiência, a concentração da cobertura nos contingentes com rendimentos de valor médio (com subsídios estatais), rendimento negativo ou muito baixo dos investimentos e possíveis impactos regressivos na distribuição de renda. Mas boa parte destes problemas podem ser corrigidos em vários países sem destruir a seguridade social e substituí-la por outro sistema baseado na CPI – capitalização plena e individual. Nos países onde for viável e aconselhável uma reforma estrutural, devem ser considerados diversos modelos e selecionado o

que for mais adequado para as necessidades e características de cada país, em vez de copiar um modelo que possa ser totalmente inadequado. Por fim, várias suposições da reforma baseadas em CPI não foram validadas até agora pelos fatos, tornando aconselhável um estudo que poderia, talvez, engendrar uma 'reforma da reforma'." Mesa-Lago (2000:39). Tradução minha.

Mesa-Lago (2000) destacou ainda que somente entre 40 e 65% da PEA de países como a Argentina, Colômbia e México se encontra no rol dos que transferiram recursos com regularidade para a previdência em 1998. Em outras palavras, apesar das promessas dos reformadores, as reformas estruturais não modificaram o panorama e a filiação à previdência continua tão reduzida quanto no período anterior. Assim, as promessas de reformadores no sentido de reduzir as alíquotas de contribuição para elevar o contingente de contribuintes não se mostrou verdadeira e o problema histórico continua apresentando as mesmas características e um quadro ainda mais grave, considerando o modesto crescimento econômico dos anos 1990.

No caso do Brasil, que realizou uma reforma do tipo paramétrico, a situação não é diferente, pois, em 1999, somente 39% da PEA contribuía e a situação se revelou mais deteriorada do que no início da década.

Assim, parece que independentemente da abordagem de reforma adotada, é preciso analisar de forma mais detida a problemática sobre a filiação de contribuintes para compreender melhor a questão e buscar soluções que possam ser mais adequadas para os problemas enfrentados pelo Brasil e pela América Latina.

1.2- CONTRIBUINTES VERSUS NÃO CONTRIBUINTES: UMA ANÁLISE DOS ARGUMENTOS DEBATIDOS NO BRASIL

Existem poucos estudos que abordam especificamente o problema do reduzido número de contribuintes. A maior parte da literatura, como foi exposto anteriormente, buscou diagnosticar a crise da previdência como um todo, ainda que destacando a amplitude do problema. Mas as causas do fenômeno não foram detidamente analisadas, e, talvez, essa seja uma das razões do fracasso dos reformadores para superar esse problema

Levando em conta os estudos que se referem ao perfil de contribuintes da previdência, existem dois tipos de causa para explicar a incorporação e a não incorporação de determinados segmentos da população: as que são endógenas ao sistema

previdenciário e as que são exógenas a ele. Na presente seção serão expostos os principais argumentos dessas dimensões, revelando o seu alcance e seus limites.

1.2.1- Problemas inerentes à estrutura do sistema previdenciário público

De acordo com dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar), em 1998, apenas 40,9% da população ocupada contribuiu para a previdência. Foram dois os principais problemas para a incorporação desse contingente: baixos níveis de rendimento e fragilidade dos agentes econômicos. Segundo Pinheiro (2000), que formulou o primeiro estudo mais aprofundado no Brasil sobre o perfil dos contribuintes para a previdência, 55% do contingente de não contribuintes não possuem recursos suficientes para serem incorporados, pois 23% desse total não recebe nenhum rendimento e 32% recebe menos de um salário mínimo. Assim, excluindo a população com menos de quinze anos, é possível estimar o potencial de contribuintes para a previdência. Considerando o contingente apontado, a cobertura efetiva se eleva para 57,7% da população ocupada. De acordo com o autor, é preciso reconhecer que a cobertura da população é proporcional à renda e os baixos rendimentos são o principal problema a enfrentar. Para comprovar a sua Tese, Pinheiro (2000) revela que na faixa de renda superior a 20 salários mínimos a cobertura é de 84% e entre as pessoas que recebem um salário mínimo a cobertura é de apenas 39%.

Além disso, de acordo com Pinheiro (2000), o contingente de contribuintes é menor nas pequenas empresas e nas atividades menos estruturadas. Assim, os setores de atividade com menores índices de cobertura são a prestação de serviços (46,6%), a indústria de construção (34,4%) e a agrícola (28,4%). Nesses setores o emprego é precário, sendo elevado o número de relações de trabalho que não atendem os preceitos da CLT- Consolidação das Leis do Trabalho- e são muitos trabalhadores que atuam por conta própria. As dificuldades para incorporar um contingente com esse perfil, são, reconhecidamente, de vulto.

Estudos mais aprofundados de Neri (2003) confirmam e ampliam as conclusões de Pinheiro. Segundo Neri, o levantamento dos dados a respeito da proporção de contribuintes e não contribuintes por variáveis selecionadas não explicita o peso que cada grupo possui na determinação do total de evasão do sistema previdenciário, pois este depende não somente do grau de cobertura de cada variável considerada como também da população abrangida pela mesma. Segundo dados do autor, por exemplo,

os setores de construção civil e agricultura são os que possuem a maior proporção de não contribuintes, com 66% e 68%, respectivamente. Porém é o setor de serviços que mais pesa na evasão total do sistema, embora a proporção de não contribuintes seja apenas de 42%. Isso ocorre porque, embora a proporção de não contribuintes nos setores da construção civil e na agricultura sejam significativamente maiores, a população empregada nesses setores representa uma proporção muito menor da população ocupada em comparação com a empregada no setor de serviços. Portanto, é no setor de serviços que é necessário um esforço maior para incluir novos contribuintes, embora a taxa de evasão nesse setor não seja tão elevada.

Com a mesma metodologia aplicada a diversas outras variáveis, Neri (2003) chega à conclusão de que os grupos que mais contribuem para a evasão do sistema previdenciário são: os homens, os chefes de família, os ocupados com nível de escolaridade de 4 a 8 anos, de cor branca, os não-imigrantes, os trabalhadores do setor serviços, os informais (sem carteira e conta-própria), os trabalhadores com mais de 5 anos de empresa, da área urbana e da Região Sudeste do País.

Partindo dessas constatações, é preciso tentar interpretar porque esse tipo de fenômeno ocorre e quais são as suas implicações. O primeiro problema, conforme foi apontado por Giambiagi (2000), é a reduzida relação entre contribuintes e beneficiários. Em um sistema de repartição, como o brasileiro, os benefícios de hoje são financiados pelas contribuições dos trabalhadores ativos que, por sua vez, terão os seus benefícios na aposentadoria financiados pelos trabalhadores do futuro. Nesse sistema a relação entre contribuintes e beneficiários é fundamental para existir viabilidade financeira.

A reduzida relação entre contribuintes e beneficiários pode ser causada, segundo Giambiagi (2000), pelas aposentadorias por tempo de serviço, pois inexistente um nexo entre o valor das contribuições realizadas e o dos benefícios que serão pagos, o que não estimula o cidadão a contribuir regularmente. Além disso, segundo Stephanes (1998), a média de idade de concessão de benefícios, para o ano de 1996, foi de 54,9 anos para os beneficiários da aposentadoria por tempo de serviço e de 65,7 anos para os beneficiários da aposentadoria por idade. Assim, a transformação do contribuinte em aposentado se dá precocemente, reduzindo o contingente populacional que transfere recursos para o sistema.

Mas, em contraposição a essa visão, é possível argumentar que são justamente os beneficiários das aposentadorias por tempo de serviço os que garantiram o

financiamento do sistema no passado, pois contribuíram regularmente, além de realizar aportes de valores mais elevados em comparação aos beneficiários das aposentadorias por idade, conforme aponta Banco Mundial (2001). Os aposentados por idade realizaram aportes de forma irregular, contribuindo somente por cerca de 12 anos para o financiamento da previdência, contra um mínimo de 25 no caso dos que serão elegíveis às aposentadorias por tempo de contribuição. Em outras palavras, o modo pelo qual se estrutura o regulamento de benefícios é de alcance limitado para explicar porque é reduzido o número de contribuintes.

Além disso, de acordo com Munhoz (1995), o sistema previdenciário não pode ser considerado como um todo homogêneo. A previdência é composta dos subsistemas urbano e rural, sendo que o último possui regras diferenciadas, que devem ser levadas em consideração nos cálculos. Relações entre contribuintes próximas a 2, calculadas por autores como Oliveira, Beltrão e Médici (1994), estariam equivocadas, pois desconSIDERAM esse aspecto. Segundo Munhoz (1995), a relação entre contribuintes e beneficiários se aplica somente para o subsistema urbano, pois no subsistema rural a contribuição sobre a folha salarial é secundária em relação a outras formas de financiamento. Ao considerar os subsistemas urbano e rural separadamente, a relação seria de 3,8 contribuintes para cada beneficiário no primeiro caso e de 0,23 no segundo. Além disso, o autor considera, ainda, ser necessário excluir a renda mensal vitalícia para obter a relação entre contribuintes e beneficiários da previdência, por se tratar de um benefício assistencial. Assim, modificando os parâmetros propostos, chega-se à relação entre contribuintes e beneficiários, que seria de 4,2 no subsistema urbano.

Ao tratar da questão dos benefícios rurais, Stephanes (1998) afirma que as fontes de financiamento não foram suficientes para financiar a ampliação de benefícios prevista pela Constituição de 1988 que triplicou as despesas com os aposentados rurais. Segundo o autor, a alíquota de 2% sobre a receita bruta comercializada é insuficiente e as contribuições são irrisórias diante do montante arrecadado sobre a receita bruta. Em 1997, por exemplo, as contribuições representaram apenas 13,9% dos dispêndios totais efetuados com benefícios rurais. Assim, os argumentos de Stephanes (1998) complementam e podem servir para reforçar os de Munhoz (1995).

No entanto, Delgado (1997) mostra que o crescimento do déficit do subsistema rural se deu a partir de 1993, quando entraram em vigor as novas regras da Constituição de 1988, que diminuíram o limite de idade para aposentadoria, de 65 para 60 anos para os

homens e de 65 para 55 anos no caso da mulheres, garantindo ainda o piso de um salário mínimo para todos, dobrando o valor do piso anterior. Segundo o autor, as falhas da estrutura de arrecadação previdenciária rural, tais como dificuldade de fiscalização, elevada participação do trabalho informal no campo e bases de tributação inadequadas, efetivamente elevam os déficits. Mas as receitas de arrecadação das fontes de financiamento previstas são inferiores à potencial. Delgado (1997) afirma que se toda a arrecadação potencial fosse efetivada, o déficit do subsistema rural, que foi de mais de 50% em 1995, cairia para 16,5%. Portanto, seria preciso promover a melhoria da estrutura de arrecadação para reduzir o déficit dos benefícios rurais.

Em síntese, no caso do subsistema rural, a relação entre contribuintes e beneficiários não é um indicador da viabilidade financeira. Por outro lado, as fontes alternativas de financiamento utilizadas não foram suficientes diante das despesas, gerando déficits. Assim, um aumento do número de contribuintes no subsistema também teria um impacto positivo no sistema previdenciário.

As proposições apresentadas por Munhoz (1995) ou Stephanes (1998), no entanto, são passíveis de questionamento sob o prisma conceitual. Marques (2000) apresenta uma argumentação interessante para defender a inserção dos segurados dos programas rurais ou assistenciais no contexto da sociedade capitalista:

"Se partirmos do pressuposto que o trabalho é a fonte de criação de riquezas e o instrumento do reconhecimento social dos indivíduos na sociedade capitalista, as contribuições devem financiar inclusive os programas assistenciais. Desse modo, o caráter de salário socializado das contribuições estaria sendo aplicado no seu sentido mais amplo, pois a socialização decorre não apenas do uso indistinto por seus beneficiários, mas do entendimento de que seus recursos são produzidos pelo trabalhador coletivo. E esse trabalhador é formado também pelo exército de reserva, clientela que demanda benefícios." Marques (2000:140).

Estes argumentos também não são aceitos sob o prisma da proteção social e de qual deve ser o seu escopo. Segundo Draibe e Barros Silva (1993):

"Os benefícios do antigo Plano Rural, a renda mensal vitalícia, o auxílio-reclusão, as aposentadorias e pensões aos anistiados e seus dependentes e as pensões por morte devido à síndrome da talidomida não são, nem devem ser, considerados assistenciais. Com exceção do último, os quatro primeiros constituem-se em benefícios tipicamente previdenciários, isto é, **substituem a renda quando cessa a atividade**. Se não têm base contributiva (como é o caso dos benefícios rurais ou aos idosos da RMV), isso se deve e se explica por uma definição histórica e específica de solidariedade do nosso sistema previdenciário, situação, aliás, bastante freqüente em outros sistemas. Problema de natureza diversa é discutir as alternativas para reestruturar o financiamento desses benefícios." Draibe e Barros Silva (1993:135). Grifado no original.

Em outras palavras, conforme os autores, todos os sistemas de proteção social prevêm algum tipo de proteção para os que têm dificuldades para contribuir.

Além disso, conforme apontou ANFIP (2001)- Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias -, a Constituição de 1988, ao criar o conceito de Seguridade Social, alocou recursos suficientes para fazer frente aos gastos com beneficiários rurais e aqueles destinados a idosos ou inválidos com baixa renda que não contribuíram regularmente. As fontes de financiamento do orçamento da Seguridade são folha salarial, o faturamento das empresas e o lucro líquido. Deduzindo as despesas com saúde, assistência e previdência social da arrecadação pertencente à seguridade, existe superávit, o que desqualifica a argumentação.

No entanto, segundo Beltrão, Lustosa, Oliveira e Pasinato (1993), o uso da COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade) como fonte de recursos para a Previdência é um problema grave para a economia como um todo. A incidência dessa contribuição sobre o faturamento, ao atingir várias etapas do processo produtivo, produz um efeito em cascata que afeta a competitividade externa dos produtos brasileiros.

Outro problema apontado por vários autores que pode estar relacionado ao reduzido número de contribuintes é a elevada carga contributiva para a previdência. Como poucas pessoas estão contribuindo, são necessárias alíquotas elevadas para pagar os benefícios, o que estimula a evasão. Segundo Britto (1993), a situação cria um círculo vicioso, pois o Governo aumenta as alíquotas e a sociedade não responde, por impossibilidade ou sonegação. A receita não cresce significativamente e o Governo aumenta novamente as alíquotas.

Oliveira, Beltrão e Ferreira (1997) afirmam que existem poucos contribuintes porque o direito ao benefício, para os assalariados, não está vinculado ao efetivo recolhimento das contribuições, ou seja, não há qualquer estímulo para que o segurado fiscalize o processo. Nesse caso verifica-se uma relação mútua de causa e efeito. As alíquotas são altas porque existem poucos contribuintes e, por outro lado, as alíquotas elevadas incentivam a evasão, dificultando o aumento do número de contribuintes. Sem o aumento do número de contribuintes as alíquotas não podem baixar e vice versa.

Em suma, existem autores que afirmam que a Previdência Social possui problemas de tal magnitude que somente com uma reforma que altere a sua estrutura de financiamento e regras de funcionamento seria possível atingir um equilíbrio atuarial de longo prazo. Em contraposição a estes, há autores que defendem a idéia de que a Previdência

apresenta problemas sérios mas que podem ser resolvidos sem necessidade de reformas profundas, apenas com ajustes que garantam o seu funcionamento de acordo com os preceitos legais, sem eliminar as conquistas sociais já realizadas.

Mas, conforme foi apresentado na seção anterior, a adoção de medidas similares às preconizadas pelos defensores de reformas não surtiram o efeito esperado sobre a incorporação de contribuintes à previdência. Passou a ser necessário, portanto, observar os problemas existentes na órbita externa à previdência, mas que afetam esse universo, conforme será observado na próxima seção.

1.2.2- Incorporação de contribuintes e causas exógenas ao sistema previdenciário

Esta seção analisará as transformações pelas quais passou a economia brasileira e o mercado de trabalho no Brasil nos anos 1990, pois a Previdência tem uma elevada dependência dos recursos arrecadados sobre a folha salarial. Assim, mudanças que afetem o nível de emprego nos setores mais estruturados são decisivas para determinar qual é o número de contribuintes da previdência.

A abertura comercial do Brasil no início dos anos 1990 provocou uma transformação expressiva da estrutura industrial brasileira. Segundo Carneiro (2000:81):

“A especialização ocorreu de forma generalizada através da rarefação das cadeias produtivas em todos os segmentos sem exceção. Mais intensa na indústria de bens de capital constante e circulante e com menor significação nos setores produtores de bens correntes”.

Carneiro (2000), com base em dados do IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -, mostra que a participação dos setores intensivos em capital na produção diminuiu em 5,3% entre 1990 e 1998. Os segmentos intensivos em mão-de-obra perderam 21,3% da participação em relação ao total da produção do país, enquanto a participação dos setores intensivos em recursos naturais aumentou 15,3% no período.

O autor conclui que a economia brasileira se especializou nos setores intensivos em recursos naturais. Esse quadro foi agravado com o declínio da participação dos setores de Calçados, Têxteis e Vestuários, cuja característica é o uso intensivo de mão-de-obra. Carneiro (2000), chama a atenção, ainda, para a perda de mercados externos nos setores intensivos em trabalho, em especial aquela apresentada pelo complexo têxtil e de vestuário. Segundo dados do IBGE, os setores intensivos em mão-de-obra reduziram em 64,5% seu saldo comercial no período de 1990 a 1998. Caso o país

tivesse apresentado taxas elevadas de crescimento da economia, a perda deste saldo comercial poderia ser o resultado da necessidade de desviar exportações para atender o mercado interno. Mas, como não foi o que ocorreu, a situação afetou o nível de emprego, pois os setores intensivos em mão-de-obra tiveram que reduzir a sua produção com a perda de mercados. Assim, com base nos dados apresentados pelo autor, é possível concluir que os setores que mais contribuem para aumentar a arrecadação foram os mais afetados pela conjuntura econômica dos anos 1990.

Por outro lado, é importante observar que a estrutura de ocupação da PEA (População Economicamente Ativa) no Brasil se assemelha à de países de terceiro mundo, ou seja, a massa assalariada representa uma proporção menor da renda nacional quando comparada aos países avançados e o número de trabalhadores rurais ou autônomos é de grande importância. Esses contingentes populacionais sempre tiveram dificuldades para contribuir para o sistema previdenciário. Se houver uma queda no PIB, o problema assume uma dimensão ainda maior, com a redução da massa salarial e da oferta de empregos que garantam o cumprimento de direitos sociais. (Gillion, 1999).

Com as transformações da estrutura industrial e, especialmente, com a perda de importância dos setores intensivos em mão-de-obra, o nível de emprego foi duramente afetado no Brasil. Segundo Dedecca (2000), o desemprego aberto se tornou uma realidade com a recessão do início dos anos 1980. Até então, os ajustes nos momentos de desaceleração da atividade econômica industrial se davam com a absorção pelo setor de serviços do contingente dispensado e o desemprego era somente uma situação transitória entre duas situações de ocupação. O movimento que se inicia nos anos 1980 foi o resultado de um processo de crescimento econômico com intensa verticalização produtiva do setor industrial em que as atividades modernas (capitalistas) internalizavam o conjunto de funções necessárias à sua reprodução, mantendo pouca relação com as atividades tradicionais do país.

Com as transformações ocorridas na década de 1990, o resultado, segundo Dedecca (2000), foi a redução absoluta do emprego assalariado no segmento moderno com um processo de desverticalização em que as grandes empresas ampliam suas relações produtivas com as pequenas e médias empresas. Assim amplia-se a parcela de produção do setor capitalista realizada em pequenas e médias empresas ou no mercado internacional e a elevação do PIB não foi mais acompanhada por um

incremento no nível de emprego no setor moderno. Esse tipo de situação, uma vez mais, é desfavorável para incorporar novos contribuintes à previdência.

Assim, segundo Dedecca (2000:8):

“A nova dinâmica (...) induz uma perda progressiva da importância do trabalho assalariado, a manutenção permanente de um desemprego em patamar elevado, e a ampliação das formas não assalariadas de trabalho ou daquelas assalariadas não regularizadas legalmente.”

De acordo com Dedecca (2000), a redução do emprego nas grandes empresas ampliou a ocupação no Pequeno e Médio Setor (PMS), especialmente no segmento Não Contratado (PMS-NC). Das oportunidades de trabalho criadas entre 1990 e 1997; 9 de cada 10 foram no PMS-NC. Esta absorção, porém, não compensou a contração do emprego nas grandes empresas, elevando a taxa de desemprego além da precarização do trabalho. Segundo Dedecca (2000), enquanto o Grande e Médio Setor (GMS) teve seu estoque de empregados reduzido de 27,6 milhões para 26 milhões, entre 1990 e 1997, o PMS-C (Pequeno e Médio Setor Contratado) teve seus estoques incrementados de 3 para 4,8 milhões e o PMS-NC de 14,9 para 20,3 milhões.

Já no que diz respeito aos salários, Dedecca (2000:26) afirma que:

“O comportamento dos salários no período recente encontra-se também associado às inovações organizacionais (...) A anualização da jornada de trabalho (banco de horas) e a flexibilização dos salários (participação de lucros e resultados) são inovações que favorecem a produtividade do trabalho. (...) Esse movimento é traduzido pela queda da relação massa salarial e produção física. Em outras palavras, existem sinais de que os aumentos de produtividade vêm sendo apropriados pelas empresas.”

Neri, Camargo e Reis (2000), com outra abordagem teórica, confirmam, através de um estudo econométrico, o descolamento do nível de emprego e a taxa de crescimento da economia apontado por Dedecca (2000) ou Carneiro (2000). Os autores elaboraram dois modelos, em que um deles considerava os choques realocativos setoriais sobre o emprego e o outro apenas os choques econômicos propriamente ditos. O primeiro modelo é construído da seguinte forma, segundo Neri, Camargo e Reis (2000:7):

“Os efeitos das variações cíclicas do produto e dos choques realocativos são captados por meio da estimação da taxa de desemprego. (...) O desemprego é estimado utilizando como variáveis explicativas a própria taxa de desemprego defasada, as variações do PIB, calculado pelo IBGE, em log como medida de variações do produto e um índice de dispersão³, construído através das taxas de crescimento do número de empregados, em 27 setores da economia, que capta

³ A correlação entre choques realocativos e desemprego foi estimada pela primeira vez por Lilien (1992). Detalhes sobre a construção do índice de dispersão utilizado e os efeitos de choques realocativos sobre o desemprego podem ser encontrado em Reis (1999).

os efeitos de choques realocativos. Além dessas variáveis, são utilizadas também dummies sazonais.”

O segundo modelo é igual ao primeiro, excluindo o índice de dispersão responsável pela captação dos choques realocativos. Até o fim da década de 1980 os dois modelos prediziam com acuidade os movimentos do emprego, mas nos anos 1990 o segundo modelo subestimou sistematicamente as taxas de desemprego, mostrando que os choques realocativos foram determinantes para o nível de emprego.

Ainda segundo Neri, Camargo e Reis (2000), o aumento da taxa de desemprego se deve à incapacidade do setor de comércio e serviços de compensar as perdas de emprego do setor industrial, sugerindo que as mudanças estruturais da economia provocaram o aumento do desemprego estrutural no Brasil. Além disso, é possível acrescentar que esses são setores em que as relações de trabalho são mais precárias o que também dificulta a incorporação de novos contribuintes à previdência.

Em suma, as transformações pelas quais passou o mercado de trabalho no Brasil com perdas de rendimento dos trabalhadores, aumento do desemprego e do emprego precário, dificultam a incorporação de contribuintes à Previdência. Portanto, além das dificuldades históricas para garantir um contingente de contribuintes que seja compatível com o nível de ocupação do Brasil, a crise econômica e social das últimas décadas agravou o quadro, colocando em xeque a viabilidade atuarial e social da previdência a longo prazo. No âmbito da previdência passa a ser necessário, portanto, compreender como as mudanças ocorridas ao longo dos anos 1990 podem ter afetado o perfil de contribuintes e não contribuintes do país.

1.3- AS EXPERIÊNCIAS DE REFORMAS NA AMÉRICA LATINA

Desde os anos 1970 a reforma do sistema previdenciário tem estado na agenda política de diversos países da América Latina, tendo como meta a solução dos diversos problemas apontados pelos críticos e analisados anteriormente. O pioneiro na região a realizar uma reforma de grande monta foi o Chile em 1981. Desde então, vários outros países da América Latina promoveram reformas nos seus sistemas de Previdência Social, em especial durante os anos 1990.

As reformas adotadas podem ser classificadas em três tipos:

- as que substituem o sistema de repartição existente por um sistema de capitalização plena e individual, adotadas no Chile, El Salvador, Bolívia e México;

- as que introduzem um componente de capitalização plena e individual como parte de um sistema misto que também possui um componente público de repartição, adotadas na Argentina, Uruguai e Costa Rica e;
- as que introduzem um componente de capitalização plena e individual no sistema mas como alternativa ao regime público de repartição, que continua existindo. Os dois sistemas convivem paralelamente, cabendo ao segurado optar por um deles. Este tipo de reforma foi efetuada na Colômbia e no Peru.

Vários estudos já foram realizados acerca das reformas efetuadas nos diversos países e seus efeitos, em especial o caso chileno que conta com uma vasta literatura por ser o mais antigo e onde os resultados se encontram mais amadurecidos. Dentre os objetivos buscados por todas as reformas, encontra-se o aumento da cobertura da Previdência, ou dito de outra forma, da quantidade de contribuintes regulares do sistema, problema este que sempre existiu nos países da região, em maior ou menor grau. Os críticos dos sistemas públicos de repartição até então existentes preconizavam que este problema seria solucionado em definitivo com a introdução do regime de capitalização individual, pois assim os trabalhadores teriam maiores incentivos para contribuir devido à maior correlação entre contribuições e benefícios bem como à maior credibilidade do sistema.

Sendo assim, é necessário analisar os resultados alcançados nesse aspecto pelos sistemas reformados para determinar se de fato o problema foi solucionado ou não, e quais são os limites encontrados. A análise da experiência das reformas na América Latina, portanto, é essencial como parâmetro na discussão das propostas de reforma para a Previdência brasileira. Será exposto os casos do Chile, Argentina e Colômbia, como exemplos de reformas dos três tipos categorizados anteriormente.

1.3.1- A reforma no Chile

A reforma realizada no Chile em seu sistema de Previdência é a mais antiga da América Latina e a que mais se aprofundou na adoção de um modelo como o proposto pelo Banco Mundial (1994) e James (1996), tendo começado a funcionar em maio de 1981.

O novo sistema chileno, de filiação obrigatória, é um esquema de contribuições definidas baseadas em contas individuais. A administração dos fundos é de empresas privadas, denominadas Associações de Fundos de Pensão (AFP), sendo esta sua única função, porém sob forte regulamentação e supervisão do Estado através da Superintendência de Administradoras de Fundos de Pensão. Os segurados devem

contribuir com 10% das suas rendas para suas contas individuais que serão capitalizadas para a constituição dos fundos que garantirão as aposentadorias, sendo que os benefícios imprevisíveis são cobertos por seguros contratados pelas AFP's junto a entidades especializadas. O custo dos seguros é cobrado à parte da contribuição que será capitalizada, constituindo uma parcela que também deverá cobrir os custos administrativos e ainda garantir uma taxa de lucro às AFP's. Em 1982, essa parcela correspondeu a 3,57% da renda do segurado, aumentando para 4,87% em 1983 e diminuindo desde então, chegando a 2,31% em março de 2001 (Uthoff, 2001). A contribuição total do segurado, portanto, é sempre maior do que 10%, variando de acordo com os custos administrativos e dos seguros, tendo sido de 12,31% em março de 2001.

O valor das aposentadorias é indefinido previamente, sendo conhecido apenas no momento da sua efetiva concessão e depende de quatro fatores:

- o montante de contribuições realizadas na sua conta individual pelo segurado durante sua vida ativa;
- a rentabilidade dos fundos acumulados nas contas individuais conseguida pelas AFP's;
- a expectativa de vida do segurado no momento da aposentadoria e;
- o número, a idade e a expectativa de vida dos dependentes do segurado.

A participação do Estado nesse sistema, além da regulação e fiscalização das AFP's, é garantir a transição do sistema antigo para o novo através do reconhecimento das contribuições realizadas ao antigo sistema. Isso é feito por meio de um instrumento financeiro conhecido como Bônus de Reconhecimento que, segundo estimativas, representa entre 50% e 70% dos fundos acumulados pelos segurados (Arellano, 1985; Arenas de Mesa e Marcel, 1993; Mesa-Lago e Arenas de Mesa, 1998). Além disso o Estado garante uma aposentadoria mínima para todos aqueles afiliados que tenham realizado pelo menos 20 anos de contribuições regulares e que os fundos acumulados pelo segurado não tenham sido suficientes para garantir o valor mínimo estipulado. Porém, a se confirmar os prognósticos dos defensores de reformas que adotem a capitalização plena e individual, tais aposentadorias mínimas garantidas pelo Estado devem ser residuais no sistema.

Após mais de 20 anos de implementação, o sistema reformado do Chile já apresenta um tempo de vida que permite uma análise precisa dos resultados alcançados e

confirmar se, de fato, os problemas apresentados pelo antigo sistema público de repartição foram resolvidos, como preconizavam os defensores da reforma. Dentre os problemas apontados, um dos principais era a baixa adesão ao sistema com o conseqüente desequilíbrio atuarial resultante, visto que enquanto aumentava os gastos com aposentados e pensionistas, o número de contribuintes permanecia constante ou aumentava em uma proporção menor do que aqueles. Com a queda na relação contribuinte por beneficiário, fazia-se necessário um aumento nas alíquotas de contribuição, dado o sistema de repartição público ser de benefícios definidos.

Segundo Arellano (1985) e Marcel e Arenas de Mesa (1992), o antigo sistema público de repartição no Chile possuía, no seu início, em 1935, uma taxa de cobertura de apenas 56,2% da população economicamente ativa. O sistema foi progressivamente incorporando a população até que, em 1974, atingiu a proporção máxima de 79% de cobertura. Desde então, segundo Marcel e Arenas de Mesa (1992), como resultado do aumento do desemprego, da maior precariedade das relações de trabalho e do aumento dos incentivos para a evasão em um contexto de recessão econômica, a proporção de contribuintes foi gradualmente se reduzindo, diminuindo a taxa de cobertura até que em 1980, véspera da adoção da reforma, apenas 62,8% da população economicamente ativa estava afiliada ao sistema.

No início do novo sistema a taxa de cobertura foi reduzida, apenas 38% da população economicamente ativa em 1981, apesar da intensa transferência dos filiados do antigo regime para o novo nos seus meses iniciais. No entanto, a taxa de cobertura foi crescendo sistematicamente com o decorrer do anos alcançando 76,5% em 1990 e 102,9% em 1999, segundo Arenas de Mesa (2000), o que configura uma sobre-cobertura, com um número de afiliados maior do que a população economicamente ativa. Ainda segundo o autor, é necessário efetuar uma limpeza nos registros das AFP's pois, analisando-se por sexo, verifica-se que a quantidade de homens afiliados é superior até mesmo à população masculina.

A proporção de afiliados, portanto, é ineficaz para medir a real taxa de cobertura do sistema reformado. Uma alternativa é considerar-se apenas os cotizantes ativos, ou seja, aqueles afiliados que efetivamente contribuem regularmente para o sistema. Nesse caso, verifica-se que a taxa de cobertura é significativamente menor, sendo de apenas 29% em 1982. Apesar deste índice ter aumentado de modo geral durante os anos de 1980 e 1990, a proporção de cotizantes ativos era de apenas 55% da

população economicamente ativa em 1999, tendo atingido o seu ponto máximo em 1997, com 58%.

Com esses dados é possível afirmar que, após mais de 20 anos de funcionamento, o sistema reformado não logrou sucesso em aumentar a taxa de cobertura verificada no antigo sistema de repartição público ao contrário do que afirmavam os defensores do sistema de capitalização individual.

1.3.2- A reforma na Argentina

O sistema previdenciário da Argentina foi reformado em 1993 e implementado em meados de 1994 tendo, portanto, menos de dez anos de vigência. Apesar do menor tempo de vida em comparação ao sistema reformado chileno, o sistema argentino já se encontra praticamente consolidado, sendo possível uma primeira análise dos resultados alcançados pela reforma na questão da ampliação da cobertura em relação ao antigo sistema.

A reforma Argentina diferencia-se do caso chileno por instituir um sistema misto, ou seja, o sistema previdenciário argentino, conhecido como Sistema Integrado de Aposentadorias e Pensões (SIJP, do espanhol), pode ser definido como parte de repartição e parte de capitalização individual. O SIJP constitui-se de um primeiro pilar baseado na repartição e administrado pelo Estado que paga um benefício similar para todos os aposentados, independente da contribuição de cada um, chamado Prestação Básica Universal (PBU). No segundo pilar, o segurado tem a possibilidade de optar entre dois regimes distintos:

- o de benefícios definidos, baseado no regime de repartição e administrado pelo Estado ou;
- o de contribuição definida, baseado no regime de capitalização individual e administrado por empresas privadas lucrativas denominadas Administradoras de Fundos de Aposentadorias e Pensões (AFJP, do espanhol), criadas para essa única e exclusiva finalidade.

O regime de capitalização individual funciona de um modo idêntico ao caso chileno. Os segurados contribuem para um fundo individual que será capitalizado e o valor do benefício só será determinado no momento da concessão, dependendo do montante acumulado no fundo e da expectativa de vida do segurado. Os benefícios imprevisíveis (aposentadoria por invalidez e pensão por morte) são cobertos por seguros operados pelas próprias AFPJ's ou contratados junto a entidades especializadas. Das

contribuições para a constituição dos fundos individuais, é descontada uma comissão destinada à cobertura dos custos administrativos e com a compra dos seguros para os benefícios imprevisíveis. Segundo Pinheiro (2001a), na reforma do sistema, em 1994, foi estabelecido uma contribuição de 11%, dos quais, em média, somente cerca de 7,5% seria destinado para os fundos individuais capitalizados. Ainda segundo o mesmo autor, uma medida anunciada no final de 2001, determinou a redução da contribuição para 5%, dos quais somente cerca de 2,7% são depositados nos fundos dos segurados.

O regime de repartição, por sua vez, é financiado pelas contribuições dos segurados optantes deste regime e da contribuição patronal. As necessidades de financiamento adicionais são cobertos com impostos gerais sobre a renda, impostos com destinação específica e dívida pública. Além da cobertura de eventuais déficits do sistema público de repartição, o financiamento estatal também é necessário para os gastos com a Prestação Compensatória, um pagamento para os que aderirem ao novo regime de capitalização, desde que cumprido os pré-requisitos de idade e anos de contribuição ao regime de repartição.

Apesar do relativamente pouco tempo de vida do novo sistema, já é possível uma conclusão definitiva quanto ao fracasso ou sucesso na questão da ampliação da proporção de contribuintes, tendo como base a evolução observada desde 1994. Ao analisar os resultados alcançados pelo novo sistema, é importante ressaltar que o SIJP não abarca toda a população ocupada, estando de fora os servidores das províncias e municípios que não aderiram ao sistema nacional, os militares das Forças Armadas, os trabalhadores da segurança pública e, por fim, os contribuintes de determinadas categorias profissionais. Portanto, segundo Bertranou (2001), o melhor indicador para o grau de cobertura do sistema previdenciário é a relação do total de afiliados pela população ocupada, já que haveria uma subestimação caso fosse considerado somente os afiliados ao SIJP.

Em outubro de 1994, no início do sistema previdenciário reformado, o grau de cobertura era de 56,3% da população ocupada. No mesmo mês de 1999, esse percentual já havia diminuído mais de 8%, quando então somente 48,2% da população ocupada contribuiu para algum regime do SIJP. Ainda segundo Bertranou (2001), uma das causas do reduzido grau de cobertura é a precarização do emprego ocorrida no período, com um aumento da taxa de desemprego e a piora das condições de trabalho dos ocupados. A

taxa de desemprego no período aumentou de 11,7% em outubro de 1994 para 13,4% no mesmo mês de 1999, alcançando um ponto máximo de 18,4% em maio de 1995.

Outro problema verificado, foi a queda da cobertura entre os idosos. Em maio de 1994, 76,7% da população com 65 anos de idade ou mais recebia aposentadoria ou pensão do sistema público de repartição existente. No sistema reformado essa taxa de cobertura vem caindo cerca de um ponto percentual por ano chegando a 71,8% em maio de 1999. Ainda segundo Bertranou (2001), essa tendência de queda da taxa de cobertura da população idosa mostra uma perspectiva sombria quanto ao futuro, dado que essa tendência também está presente em relação à cobertura da população ocupada. Salvo novas mudanças que efetivamente logrem sucesso em resolver o problema, uma proporção significativa dos idosos estarão descobertos nas próximas décadas.

O sistema reformado argentino, portanto, não solucionou o problema da baixa proporção de contribuintes, mostrando que o mesmo tem causas mais profundas do que simplesmente um sistema público de repartição com regras mal desenhadas, como apregoavam os que defendiam a adoção do sistema de capitalização individual.

1.3.3 – A reforma na Colômbia

A Colômbia promoveu uma ambiciosa reforma em seu sistema de previdência em 1993, com implementação efetiva no ano seguinte, tendo como um dos objetivos declarados a ampliação da cobertura. Assim como no Chile e na Argentina, a reforma colombiana também implantou um regime de capitalização individual com um funcionamento semelhante ao desses países, mas manteve também o regime de repartição previamente existente, coexistindo os dois paralelamente no sistema previdenciário colombiano. O subsistema de repartição, denominado de “Prima Media” desde a reforma, é administrado pelo Instituto de Seguro Social (ISS), enquanto o subsistema de capitalização individual é administrado por empresas privadas especializadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensão (AFP), sob regulação e fiscalização do governo.

O subsistema de capitalização individual alcançava 3,9 milhões de afiliados em dezembro de 2000. No entanto, somente 1,9 milhão efetivamente contribuíam regularmente, o que corresponde a 11,6% da população ocupada. Das nove AFP's que

existiam no início do novo subsistema, em 1994, três foram absorvidas por companhias maiores, aumentando a concentração do setor. Em dezembro de 2000, a maior das AFP's concentrava 26% dos afiliados e 27% do valor das reservas acumuladas. A despeito do aumento da concentração, as comissões cobradas não se elevaram, tendo se mantido em torno de 3,5% do valor das contribuições, sendo 1,8% para os gastos administrativos e 1,7% para os custos com os seguros para os casos de morte e invalidez. O perfil dos afiliados mostra que o subsistema de capitalização tem atraído principalmente os mais jovens e com pouca experiência no mercado de trabalho, sendo que 50% dos afiliados tem menos de 31 anos e 79% menos de 39 anos.

O subsistema de repartição, denominado de Prima Media desde a reforma, é bastante heterogêneo. Embora sua instituição principal seja o ISS (Instituto de Seguro Social) há ainda várias outras instituições que compõem o subsistema, sendo que algumas em fase de extinção, como previsto na reforma, e outras que estão à parte da mesma.

O ISS possuía cerca de 4,5 milhões de afiliados em dezembro de 2000, sendo 2,2 milhões de contribuintes regulares, o que representa 13,4% da população ocupada. O perfil dos afiliados mostra que há uma maior proporção de idosos, quando comparado ao perfil dos afiliados ao subsistema de capitalização individual. Segundo Ayala e Acosta (2002), verifica-se que há uma segmentação por gerações entre os dois subsistemas de previdência, embora este não fosse um efeito planejado, com uma maior concentração dos jovens no sistema de capitalização individual enquanto os mais idosos e os empregados públicos se concentram no subsistema de Prima Media. Ainda segundo os autores, esse efeito é decorrente de uma transição que deixou vigente o sistema anterior até 2014 com a concessão de generosos benefícios.

Faz parte também do subsistema de repartição cerca de 140 mil afiliados às antigas casas públicas nacionais e outros 50 a 100 mil nas casas e fundos territoriais, o que corresponde a cerca de 1,2% da população ocupada. Estes, no entanto, encontram-se em processo de extinção devendo seus afiliados transferirem-se ao ISS, caso desejem permanecer no subsistema de repartição ou a alguma das AFP's caso desejem migrar para o subsistema de capitalização. Por fim, há setores no subsistema de repartição que foram excluídos da reforma. É caso dos 7 mil empregados da empresa estatal de petróleo, 300 mil professores e cerca de 250 mil membros das forças de segurança, o que corresponde a cerca de 2,6% da população ocupada. Estes possuem regimes próprios de repartição, desvinculados do ISS.

Somando o ISS, as antigas casas públicas nacionais e territoriais que estão em fase de extinção e os regimes próprios dos empregados da estatal de petróleo, dos professores e dos membros das forças de segurança, verifica-se que cerca de 17,2% da população ocupada está coberta pelo subsistema de repartição. O subsistema de capitalização individual administrado pelas AFP's, por sua vez, atinge uma cobertura de 11,6% da população ocupada. O sistema previdenciário colombiano como um todo, portanto, atingiu uma taxa de cobertura de somente 28,8% da população ocupada em dezembro de 2000. Tais dados mostram que a reforma não logrou sucesso em aumentar a taxa de cobertura da população, pois mais de 70% da população ocupada não possui proteção previdenciária.

Ayala e Acosta (2002) reconhecem os baixos índices de cobertura mas alertam que tais dados não devem tirar os méritos da reforma. Segundo os autores tal insucesso deve-se mais à forte recessão que atingiu a economia colombiana, que aumentou as taxas de desemprego de 10% em 1995 para 21% em 2000. O setor informal, por sua vez, atingiu cerca de 60% da população ocupada, setor este de reconhecida dificuldade para incorporar seus trabalhadores à proteção social.

Os problemas apontados por Ayala e Acosta (2002) quanto ao impacto da recessão econômica na taxa de cobertura do sistema reformado é real, porém este é um problema que também afetava o antigo sistema público de repartição sendo justamente um dos argumentos usados pelos defensores das reformas. Segundo os mesmos, tal problema seria resolvido com a implementação de um sistema baseado na capitalização individual e gerida pelo setor privado. No entanto, com a experiência da reforma colombiana, verifica-se que a reforma não logrou sucesso em aumentar a taxa de cobertura do sistema e torná-lo imune às crises recessivas da economia, pois o sistema reformado mostra-se tão suscetível quanto o sistema público de repartição. Apesar da diferença ser pequena, verifica-se ainda que o subsistema de repartição do sistema reformado colombiano possui uma taxa maior de cobertura que o subsistema de capitalização, invalidando o argumento usado pelos defensores das reformas de que o regime de capitalização possui incentivos maiores à contribuição do que o regime de capitalização.

1.4- CONTRIBUINTES OU NÃO CONTRIBUINTES: UM PROBLEMA EM ABERTO

Ao longo do capítulo foram expostas as interpretações de diversos estudos que reconheceram ser reduzido o número de contribuintes para a previdência no Brasil. Os diagnósticos melhor elaborados da crise e as propostas de reforma formulados nos anos 1990 no Brasil deixaram entrever que o problema se relacionava ao fraco incentivo para contribuir no âmbito de um sistema de repartição com benefícios definidos, pois o valor das aposentadorias possuía uma relação débil com o volume de contribuições.

Mas, tanto as reformas estruturais de países vizinhos, quanto as paramétricas, daqui, não surtiram o efeito esperado. A mudança nas regras para calcular os benefícios, que fixaram o valor das aposentadorias com o volume total de contribuições e à expectativa condicional de vida na idade em que o segurado passava para a inatividade, associados à introdução da gestão via mercado nos países vizinhos ou à sistemática de contas individuais não aumentou o contingente dos que transferem recursos para a previdência regularmente. O problema continuou sendo similar ao observado ao longo de toda a trajetória dos sistemas previdenciários desses países, quando não se agravou.

Ao revisar os estudos brasileiros dos anos 1990 e analisar as suas interpretações para entender porque é reduzido o contingente de contribuintes em relação à PEA, foi possível perceber que existem duas abordagens:

- a que afirma que o problema decorre da forma de estruturar a previdência ou;
- a que sugere ser o reduzido volume de contribuintes uma decorrência da realidade sócio- econômica brasileira, especialmente nos anos mais recentes.

No primeiro caso, foi analisada de forma detida a argumentação que pressupunha ser necessário atrelar o valor dos benefícios ao volume total de contribuições realizadas para estimular a filiação de novos segurados. A maior parte da culpa pela situação foi atribuída ao plano de benefícios que, por ser muito generoso, elevava as alíquotas de contribuição, inibindo a filiação de novos segurados. Mas, segundo a maioria das análises críticas formuladas, esse tipo de situação é defensável e as regras são similares às de outros países onde o problema não se coloca.

Assim, é preciso se deter nas interpretações que atribuem ao envelhecimento demográfico, à economia e ao mercado de trabalho a explicação desse fenômeno. O aumento da PIA (População em Idade Ativa) e da PEA para patamares elevados nos anos 1990 foi concomitante à crise econômica e à abertura do mercado de trabalho.

Assim o nível de emprego dos setores mais modernos e competitivos se reduziu, o que, *per se*, implicou numa redução do número de contribuintes. Quando esse quadro se inseriu no âmbito de sociedades que já eram marcadas por um nível mais reduzido de assalariamento e que possui estruturas administrativas mais frágeis para garantir o funcionamento da proteção social, a situação se torna realmente dramática.

Mas, quando é adotada uma perspectiva histórica, não é difícil perceber que, mesmo em momentos de crescimento mais acelerado do PIB e da massa salarial, o fenômeno esteve presente. Diante disso, é fundamental analisar o perfil de contribuintes e não contribuintes para a previdência a fim de observar se a estrutura do mercado de trabalho e a abertura da economia podem explicar o que ocorre no Brasil.

CAPÍTULO 2 – CONTRIBUINTES E NÃO CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA: AS METAMORFOSES OCORRIDAS ENTRE 1990 E 2001

Durante o período compreendido entre 1990 e 2001, a economia brasileira passou por diversas transformações, tais como a abertura econômica e a estabilização da inflação. Este capítulo tem como objetivo investigar se tais transformações se refletiram em mudanças no contingente de contribuintes e não contribuintes da Previdência Social, bem como no perfil destes dois grupos.

Para analisar o perfil de contribuintes e não contribuintes foi utilizado a PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios- dos anos de 1990 e 2001. A utilização de dois anos não apreende a evolução ocorrida entre esses dois momentos, mas, o perfil elaborado a partir destas informações possibilita demonstrar se houve mudanças substantivas no período ou se, apesar das intensas transformações ocorridas, o problema continuou sendo da mesma natureza.

A PNAD é a única base de dados que coloca em destaque essa diferença de *status*. Bases de dados relacionadas às contribuições sociais ou ao nível de emprego e ocupação não revelam qual é o perfil dos não contribuintes.

Para o levantamento das informações foi considerada a população ocupada como base para a determinação do número de contribuintes e não contribuintes da Previdência, ou seja, a população não contribuinte foi definida como as pessoas que fazem parte da população ocupada mas que não contribuem para nenhum sistema previdenciário, seja o Regime Geral ou qualquer um dos Regimes dos servidores públicos. Tal metodologia define a população ocupada como um conjunto universo formado de dois subconjuntos mutuamente exclusivos: os contribuintes e os não contribuintes da Previdência, não havendo a possibilidade de que um elemento do conjunto universo não faça parte de um dos dois subconjuntos. A opção pela população ocupada e não pela PEA se deve ao fato de que os desempregados fazem parte da PEA, mas não contribuem para a previdência. Assim, a ocupação é um indicador mais preciso.

A abordagem proposta é muito similar à de Pinheiro (2000). Mas a diferença reside na ênfase dada à comparação entre os anos de 1990 e 2001, que marcam o início e o fim da década e de que modo as mudanças estruturais da economia brasileira como a abertura econômica, a desestatização de várias empresas e a desregulamentação de amplos setores de atividade da economia brasileira pode ter afetado o universo de segurados da previdência. Isso permite, ao contrário do estudo anterior, que, aliás,

possuía inegáveis méritos, verificar em que medida as condições impostas pelo ambiente externo se refletiram sobre a previdência.

Foi dada uma ênfase especial à posição de ocupação da população e na distinção entre contribuintes e não contribuintes. A característica da ocupação no Brasil é essencial para compreender a natureza do fenômeno, pois, ao destacar que o número de empregados é mais reduzido do que em países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e, ao mesmo tempo que existe um número maior de trabalhadores domésticos e autônomos, pode-se afirmar que existe uma estrutura que não beneficia a filiação à previdência social, pois seu público-alvo são os empregados.

Além disso, o texto buscou, através dos dados mostrar as diferenças:

- geográficas, analisando a zona de domicílio e entre as grandes regiões do Brasil dos contribuintes e não contribuintes da previdência;
- biológicas, através de dados referentes à distinção por sexo e faixa etária e;
- sociais, a destacar os indicadores de escolaridade, rendimento e setor de atividade.

A análise buscará mostrar as diferenças mais marcantes entre os contribuintes e não contribuintes em termos de perfil e, na última seção, será dado um destaque maior às diferenças entre os anos de 1990 e 2001 e como a literatura corrente poderia ajudar a explicar os resultados obtidos.

2.1- CONTRIBUINTES E NÃO CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA SEGUNDO A SITUAÇÃO LABORAL

A situação laboral do indivíduo tem um peso preponderante na determinação da sua inserção no sistema previdenciário, dado que apenas a população ocupada é, a priori, passível de se filiar ao sistema⁴. Nesse caso, a posição na ocupação do indivíduo, ou seja, se ele é empregado, empregador ou autônomo, e o ramo de atividade no qual trabalha, são as variáveis essenciais para compreender o perfil de contribuintes e não

⁴ Os segurados facultativos são filiados ao sistema mas não fazem parte da população ocupada, como os estudantes e as donas-de-casa que contribuem regularmente à Previdência. Segundo a legislação previdenciária, qualquer cidadão maior de 16 anos que não exerça atividade profissional pode se filiar à Previdência como segurado facultativo.

contribuintes e tentar aferir se existe algum segmento que se destaca pela precariedade que caracteriza essa situação no Brasil.

2.2.1- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo o ramo de atividade do trabalho principal

Em uma estrutura produtiva heterôgenea como a brasileira, existem diferenças na situação de contribuição para a previdência entre os diversos ramos de atividade e, em cada ramo, entre diferentes empresas que o integram. Isso ocorre porque as empresas podem ser de grande porte, fazer uso intensivo de capital e tecnologia, possuir alta produtividade e pagar elevados salários e, ao mesmo tempo, podem existir empresas de pequeno porte, que utilizam mão-de-obra pouco qualificada de modo intensivo, possuem baixa produtividade e pagam baixos salários.

Apesar das condições das empresas serem diversas, é possível notar que, na média, há similaridade entre as empresas de um mesmo ramo de atividade, com maior uso de tecnologia em alguns setores e uso mais intensivo de mão-de-obra em outros, por exemplo. Essas características se refletem na inserção do trabalhador no sistema previdenciário, constituindo uma variável de interesse para o estudo do perfil de contribuintes e não contribuintes da Previdência.

A tabela 2 a seguir mostra a proporção da população ocupada contribuinte e não contribuinte por setor de atividade, para o ano de 2001.

Tabela 2

Proporção por ramo de atividade no total de contribuintes e de não contribuintes - 2001
Valores em percentuais

Ramos de atividade	Contribuinte	Não contribuinte
<i>Agrícola</i>	4,7	34,0
<i>Indústria de Transformação</i>	19,6	6,9
<i>Indústria da Construção</i>	4,0	8,7
<i>Outras Atividades Industriais</i>	1,9	0,4
<i>Comércio de Mercadorias</i>	15,7	13,6
<i>Prestação de Serviços</i>	16,4	23,8
<i>Serviços Auxiliares da Atividade Econômica</i>	5,8	3,1
<i>Transporte e Comunicação</i>	5,7	3,1
<i>Administração Pública</i>	15,9	3,6
<i>Outras atividades, atividades mal declaradas ou não declaradas</i>	10,2	2,6

Fonte: PNAD/IBGE

Conforme mostra a tabela 2, a maior proporção de contribuintes se encontra na indústria de transformação, prestação de serviços, administração pública e comércio de mercadorias. É importante frisar que este dado apenas mostra como se distribui a

população ocupada por setor de atividade, ou seja, do total da população ocupada que contribui para a Previdência, 19,6% está na indústria de transformação.

A distribuição da população ocupada que não contribui para a Previdência, por sua vez, mostra que existe uma maior concentração no setor agrícola, prestação de serviços e comércio de mercadorias. Ou seja, no ramo de prestação de serviços e no de comércio de mercadorias encontram-se proporções elevadas de contribuintes e não contribuintes, mostrando que esses setores empregam muitas pessoas.

A tabela 3 destaca a proporção de contribuinte e não contribuintes dentro de cada ramo de atividade e permite fazer uma análise das características singulares de cada um deles em relação à inserção dos seus trabalhadores no sistema previdenciário.

Tabela 3
Proporção de contribuintes em cada ramo de atividade
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes dentro de cada ramo de atividade	2001
<i>Agrícola</i>	9,8
<i>Indústria de Transformação</i>	69,0
<i>Indústria da Construção</i>	26,9
<i>Outras Atividades Industriais</i>	77,6
<i>Comércio de Mercadorias</i>	47,5
<i>Prestação de Serviços</i>	35,2
<i>Serviços Auxiliares da Atividade Econômica</i>	59,5
<i>Transporte e Comunicação</i>	58,8
<i>Administração Pública</i>	77,7
<i>Outras atividades, atividade mal declaradas ou não declaradas</i>	75,1

Fonte: PNAD/IBGE

Observando a tabela é possível constatar que é na administração pública e em outras atividades industriais não especificadas onde existe a maior proporção de contribuintes, superando o patamar de 77%. Na indústria de transformação a inserção do trabalhador no sistema também é relativamente melhor, pois nesse setor 69% dos trabalhadores contribuíram para a Previdência no ano de 2001.

Por outro lado, no comércio de mercadorias, prestação de serviços, indústria da construção e no setor agrícola, menos da metade da população ocupada contribui. O caso mais grave é o da agricultura, onde a proporção de contribuintes é de apenas 9,8%. A situação na construção civil também é bastante grave, onde apenas 26,9% dos trabalhadores contribuíram em 2001, embora seja uma situação melhor do que a verificada na agricultura. A concentração da precariedade na agricultura e construção civil se explica, em grande medida, pelo baixo nível de qualificação dos trabalhadores,

que acabam aceitando condições precárias de trabalho, que não garantem os seus direitos sociais.

Assim, qualquer política que queira elevar o contingente da população ocupada que contribui para a previdência deve considerar os ramos de atividade, pois existe uma inequívoca concentração de não contribuintes nos ramos que empregam mão-de-obra menos qualificada. Essa constatação seria válida, também, para as décadas anteriores. No entanto, as constantes mudanças na metodologia da PNAD impediram a comparação de dados com 1990, sob pena de sacrificar o rigor técnico exigido no estudo.

2.2.2- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a ocupação

Embora o ramo de atividade seja uma variável muito importante, para o levantamento do perfil do contribuinte e não contribuinte da Previdência, a posição da ocupação será a variável chave para toda a análise que se segue. A posição na ocupação será utilizada para fazer cruzamentos com outras variáveis como sexo, faixa etária, faixa de renda, escolaridade, zona de domicílio e regiões geográficas do país. A posição na ocupação foi a escolhida por refletir melhor o tipo de relação de trabalho e traduzir melhor as transformações pelas quais passou a economia brasileira durante os dois momentos considerados.

Entre os dois anos considerados, 1990 e 2001, houve, de modo geral, uma queda na proporção de contribuintes e aumento dos não contribuintes em todas as categorias de ocupação. Isso reflete a precarização, nos termos expostos por Dedecca (1998), do mercado de trabalho no Brasil durante o período, com:

- aumento do desemprego
- a consolidação de novas formas de contratação sem o registro formal da carteira de trabalho, que garante os direitos sociais, bem como;
- a diminuição da participação dos rendimentos do trabalho em relação ao PIB.

A redução do contingente de contribuintes para a Previdência pode ser comprovada com os dados da tabela 4 a seguir, que mostra a sua proporção no total da população ocupada segundo a posição na ocupação em 1990 e 2001, abrangendo o período proposto pelo presente estudo.

Tabela 4

Proporção por situação de contribuição para a previdência no total da população ocupada – 1990 e 2001
Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	19,3	17,2
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	18,1	19,6
<i>Não contribuinte empregador</i>	1,6	1,9
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	4,5	5,7
<i>Não contribuinte outros</i>	8,3	11,6
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,3	2,1
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	2,7	2,6
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,4	1,5
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	35,3	29,6
<i>Contribuinte Individual – Conta-própria</i>	4,9	3,3
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	3,1	2,5
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	1,4	2,3
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,1	0,2

Fonte: PNAD/IBGE

Observando-se os números da tabela 4, é possível afirmar que:

- Foram os contribuintes empregados na iniciativa privada que mais perderam participação, refletindo o aumento do desemprego e da precarização das relações de trabalho.
- Os contribuintes dos regimes previdenciários exclusivos das esferas de governo federal e municipal foram os que mais ganharam participação. Esse ganho pode ser explicado pelo fato dos servidores federais não contribuírem no início da década segundo as regras vigentes na época e, no caso da esfera municipal, muitos municípios não dispunham de sistemas próprios.
- O aumento da proporção da categoria de não contribuintes empregados domésticos, se deveu à elevação de sua participação no total da população ocupada, pois se elevou também o número de contribuintes, o que pode significar um aumento da conscientização desses empregados e/ou dos seus empregadores.
- Existe também uma elevada proporção de outros trabalhadores que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores e que não contribuem para a Previdência. Esses trabalhadores representaram mais de 8% em 1990 e 11,6% da população ocupada em 2001.

A tabela 5 a seguir mostra a proporção de contribuintes dentro de cada categoria ocupacional e pode comprovar os argumentos expostos anteriormente.

Tabela 5
Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes dentro de cada posição na ocupação	1990	2001
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	64,7	63,2
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	21,4	14,5
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	65,5	57,3
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	23,5	28,3
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	1,2	1,4

Fonte: PNAD/IBGE

Excetuados os empregados domésticos, a proporção de contribuintes diminuiu entre 1990 e 2001 em todas as categorias ocupacionais, em especial entre os trabalhadores por conta-própria e os empregadores. Destaca-se que entre os empregados da iniciativa privada a proporção de contribuintes diminuiu pouco. Assim, a queda de participação desses trabalhadores contribuintes no total da população ocupada se deve à redução relativa desse contingente e não a uma diminuição na proporção de contribuintes.

A única categoria que aumentou a sua proporção de contribuintes no período considerado foi a dos empregados domésticos, o que pode refletir um aumento da conscientização desses trabalhadores e de seus patrões e, paradoxalmente, a precarização das relações de trabalho, considerando que esses empregos, em geral, requerem pouca qualificação, são caracterizados por uma elevada rotatividade da mão-de-obra e pagam rendimentos reduzidos. No entanto, podem estar sendo ocupados cada vez mais por pessoas com maior grau de instrução e mais conscientes da necessidade de contribuir para a Previdência a fim de garantirem alguma proteção social.

2.2- CONTRIBUÍNTES E NÃO CONTRIBUÍNTES PARA A PREVIDÊNCIA SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E VARIÁVEIS GEOGRÁFICAS

O Brasil é um país em que as diferenças geográficas são de grande importância para destacar as diferenças existentes no âmbito das políticas sociais. Em relação ao perfil de contribuintes e não contribuintes para a previdência não é diferente. Aqui, como em

outros países do mundo, os trabalhadores rurais possuem uma inserção mais precária em termos de filiação à previdência e as diferenças entre as grandes regiões geográficas é bastante acentuada. Assim, é preciso analisar essas variáveis detidamente para compreender porque é tão heterogêneo o perfil dos segurados.

2.2.1- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a posição na ocupação e a zona de domicílio

Enquanto na zona urbana a proporção de contribuintes é mais elevada, na zona rural a inserção do trabalhador enquanto contribuinte da Previdência continuou sendo um problema de difícil solução, como nas décadas anteriores. A tabela 6 a seguir mostra que essa situação não se alterou entre 1990 e 2001.

É importante salientar que a tabela mostra a proporção de contribuintes e não contribuintes segundo a zona de residência e não pelo local de trabalho, ou seja, um residente da zona rural pode trabalhar na zona urbana, por exemplo, mas por falta de informações mais precisas, a zona de domicílio será usada como uma *proxy*. Essa aproximação não invalida as conclusões pois quase a totalidade da população ocupada que reside na zona rural efetivamente trabalha em atividades dessa natureza e o mesmo se dá para os residentes da zona urbana.

Tabela 6

Proporção por situação de contribuição para a previdência e zona de domicílio no total da população ocupada – 1990 e 2001

Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	Urbano		Rural	
	1990	2001	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	16,5	17,1	26,3	17,6
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	14,5	18,1	27,4	25,9
<i>Não contribuinte empregador</i>	1,4	1,8	2,2	1,9
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	5,1	6,4	3,1	2,8
<i>Não contribuinte outros</i>	2,4	5,3	23,6	37,4
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,4	2,5	0,1	0,8
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	3,5	3,2	0,7	0,4
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,5	1,7	0,2	0,5
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	43,9	34,3	12,8	9,8
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	6,0	3,8	2,0	1,1
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	4,0	2,9	0,8	0,6
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	1,6	2,6	0,7	0,8
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,1	0,1	0,1	0,3

Fonte: PNAD/IBGE

Considerando-se os dados da tabela 6, é possível afirmar que:

- Na zona urbana a proporção de contribuintes empregados na iniciativa privada, que representam o público-alvo da previdência social, é mais elevada, enquanto na zona rural esta categoria apresenta uma proporção muito reduzida.
- Na zona rural, os trabalhadores por conta própria e outros tipos de inserção ocupacional, como os regimes de economia familiar (os segurados especiais, conforme denomina a Lei 8.212/91) são muito representativos. Os trabalhadores da iniciativa privada, possuem participação reduzida e o mesmo vale para todas as outras categorias de contribuintes.
- Comparando-se os anos de 1990 e 2001, verifica-se que foram os contribuintes empregados na iniciativa privada na zona urbana os que mais perderam participação da população ocupada, reflexo direto do enfraquecimento do mercado de trabalho, com queda das relações formais de contratação e aumento da informalidade e relações de trabalho mais flexíveis.

A tabela 7 a seguir, apresenta a proporção de contribuintes considerando-se cada categoria isoladamente, o que permite reafirmar as conclusões anteriores.

Tabela 7

Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e zona de domicílio
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes sobre a população ocupada segundo a posição na ocupação	Urbano		Rural	
	<i>1990</i>	<i>2001</i>	<i>1990</i>	<i>2001</i>
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	72,6	66,7	32,8	35,8
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	29,3	17,5	7,0	4,1
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	73,9	61,7	27,0	22,3
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	24,4	28,8	19,2	22,9
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	4,7	2,4	0,2	0,7

Fonte: PNAD/IBGE

Conforme os dados da tabela 7, é possível afirmar que:

- A proporção de contribuintes em todas as categorias de ocupação é sempre menor na zona rural do que na urbana, o que confirma a dificuldade de incorporar a população rural na base de contribuintes da Previdência.
- Destaca-se a proporção extremamente reduzida de contribuintes entre os trabalhadores por conta própria na zona rural, ou seja, 7% em 1990 e pouco mais de 4% em 2001. Ou seja, o que já era precário, piorou ao longo dos anos.
- Considerando-se os dois anos houve uma redução generalizada na proporção de contribuintes, exceto nas categorias dos empregados domésticos, tanto na zona urbana quanto rural, e dos empregados na iniciativa privada na zona rural.

- Entre os empregados na iniciativa privada na zona rural, o aumento da proporção de contribuintes reflete um provável esforço de regularização dos contratos do produtor rural decorrente das disposições previstas pela Constituição de 1988 e pela Lei 8.212/91, que regulamenta aqueles princípios. Porém, apesar disso, a proporção de contribuintes empregados na zona rural ainda é bem menor que o verificado na urbana.

2.2.2- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a posição na ocupação e grandes regiões

O Brasil sempre apresentou elevadas desigualdades regionais. Isso também se reflete na estrutura ocupacional de cada região e na condição de contribuição para a previdência. De um modo geral as regiões mais ricas (Sudeste e Sul) apresentam uma maior proporção de contribuintes empregados na iniciativa privada em relação às regiões mais pobres (Nordeste, Norte e Centro-Oeste). Por outro lado, as regiões mais pobres possuem proporções maiores de não contribuintes empregados na iniciativa privada e trabalhadores por conta própria do que as regiões mais ricas.

Tabela 8

Proporção por situação de contribuição para a previdência e grandes regiões no total da população ocupada – 1990 e 2001
Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	21,4	21,7	26,1	20,0	16,5	16,0	12,8	12,7	25,4	21,4
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	21,4	25,0	27,7	27,5	11,9	15,1	18,5	17,6	17,6	17,8
<i>Não contribuinte empregador</i>	2,6	2,8	2,0	1,8	1,3	1,7	1,1	1,8	3,1	2,4
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	5,3	7,6	4,2	5,5	4,7	5,8	3,6	4,5	6,1	7,9
<i>Não contribuinte outros</i>	4,2	8,9	12,6	19,6	3,6	6,1	15,6	15,0	6,0	8,1
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,5	3,9	0,3	2,2	0,3	1,6	0,2	2,0	0,8	4,3
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	4,6	3,6	2,1	2,3	3,2	2,9	2,2	2,1	3,1	2,9
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,5	1,3	0,2	1,2	0,7	1,8	0,2	1,2	0,1	1,5
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	33,2	21,5	20,2	16,3	45,4	38,0	35,4	32,8	29,4	26,8
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	3,2	1,5	2,6	1,4	6,5	4,5	5,4	4,3	3,5	2,3
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	2,5	1,2	1,4	1,0	3,9	3,2	3,5	3,5	3,9	2,4
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	0,5	1,1	0,6	1,1	1,9	3,2	1,5	2,2	0,9	2,1
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	0,4	0,1	0,1

Fonte: PNAD/IBGE

É possível observar, na tabela 8, que:

- O Sudeste e o Sul são as regiões com a maior proporção de contribuintes empregados na iniciativa privada, enquanto o Norte e o Nordeste apresenta as menores proporções dessa categoria. O Centro-Oeste se situa em uma posição intermediária em relação às demais.
- Em contrapartida, Norte, Nordeste e Centro-Oeste são as regiões com a maior proporção de não contribuintes empregados na iniciativa privada.
- Os não contribuintes trabalhadores por conta própria também apresentam elevada participação da população ocupada do Norte e Nordeste e menor no Sudeste e Sul. O Centro-Oeste nesse caso se assemelha mais às regiões mais ricas.
- Os dados demonstram que as regiões mais ricas possuem uma estrutura ocupacional com maior proporção de empregos de melhor qualidade, ou seja, que respeitam os direitos sociais dos trabalhadores, ocorrendo o contrário nas regiões mais pobres. Isso possui um reflexo direto nas desigualdades de renda entre as regiões e na condição de contribuição para a previdência.
- A maior proporção de contribuintes trabalhadores por conta própria ocorre nas regiões Sudeste e Sul, refletindo novamente um provável nível de rendimento maior dessas regiões em relação ao restante do país ou um maior grau de conscientização.
- A região Norte é a que apresenta a maior proporção de servidores federais e estaduais em relação à população ocupada, enquanto o Centro-Oeste destaca-se pela elevada proporção de servidores federais. Os servidores municipais representam proporções semelhantes da população ocupada de todas as regiões.
- É no Nordeste e no Sul onde a categoria de outros trabalhadores não contribuintes da previdência representam a maior proporção da população ocupada. Isso se deve à elevada proporção de trabalhadores que atuam em regime de economia familiar, especialmente no âmbito rural. No Nordeste, em 2001, essa categoria chegou a representar mais até mesmo que os contribuintes empregados na iniciativa privada, revelando o grau de precarização que marcou o Brasil nos anos 1990.
- Ao comparar os anos de 1990 e 2001, os contribuintes empregados no setor privado perderam participação da população ocupada em todas as regiões, mas isso teve uma maior intensidade no Norte, Nordeste e Sudeste.

A tabela 9 a seguir, apresenta a proporção de contribuintes e não contribuintes para a previdência em cada categoria ocupacional, reforçando a argumentação exposta e agregando novas informações para os anos de 1990 e 2001.

Tabela 9
Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e grandes regiões
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes sobre a população ocupada segundo a posição na ocupação	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	60,8	49,8	43,6	44,9	73,4	70,4	53,7	72,1	64,6	55,6
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	12,8	5,5	8,6	4,8	35,4	23,0	16,6	19,7	21,4	11,3
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	49,5	29,3	40,3	34,5	75,1	65,5	55,9	66,3	65,5	49,5
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	9,0	12,8	13,2	16,9	29,2	35,5	13,1	32,7	23,5	20,9
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	2,4	0,8	0,4	0,3	3,7	2,6	1,5	2,4	1,2	1,4

Fonte: PNAD/IBGE

É possível observar, na tabela 9, que:

- A proporção de contribuintes em todas as categorias ocupacionais é maior nas regiões Sudeste e Sul e menor no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, confirmando que as regiões mais ricas possuem condições mais favoráveis para incorporação da população ocupada entre os contribuintes da Previdência. A região Sul, vale destacar, foi a única que aumentou a sua proporção de contribuintes de forma significativa entre os empregados do setor privado quando são comparados os dados de 1990 aos de 2001.
- Existe uma maior proporção de contribuintes entre os trabalhadores por conta própria no Sudeste e no Sul, representando praticamente 300% acima da verificada no Norte e Nordeste, refletindo um provável nível maior de rendimento dos ocupados nas regiões mais ricas ou um grau mais elevado de conscientização. Ainda assim, essa ocupação é sempre a mais precária em qualquer região do país.

2.3- CONTRIBUINTES E NÃO CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E FATORES BIOLÓGICOS

O Brasil é um país em que as diferenças biológicas da população são de grande importância para destacar as diferenças existentes no âmbito das políticas sociais. Em relação ao perfil de contribuintes e não contribuintes para a previdência não é diferente.

Aqui, como em outros países do mundo, as mulheres possuem uma inserção mais precária em termos de filiação à previdência, pois sua condição de ocupação é mais precária e as diferenças entre as diferentes faixas etárias é bastante acentuada no âmbito do mercado de trabalho. Assim, é preciso analisar essas variáveis detidamente para compreender porque é tão heterogêneo o perfil dos segurados no país.

2.3.1- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a posição na ocupação e sexo

Historicamente a inserção da mulher no mercado de trabalho sempre foi mais precária do que a dos homens. Isso se reflete, de forma direta, na inserção feminina em relação aos contribuintes para a Previdência. Quando se observa a distribuição ocupacional da população feminina verifica-se que existe uma maior concentração em ocupações mais precárias que a verificada para a população masculina.

A tabela 10 a seguir mostra a proporção de cada categoria ocupacional contribuinte e não contribuinte entre a população ocupada masculina e feminina.

Tabela 10

Proporção por situação de contribuição para a previdência e sexo no total da população ocupada – 1990 e 2001
Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	Homem		Mulher	
	1990	2001	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	23,0	21,3	12,4	11,2
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	18,5	23,0	17,4	14,6
<i>Não contribuinte empregador</i>	2,2	2,5	0,6	0,9
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	0,3	0,5	12,3	13,5
<i>Não contribuinte outros</i>	6,9	8,1	10,9	16,6
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,3	1,7	0,3	2,8
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	1,6	1,9	4,7	3,8
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,3	0,9	0,8	2,3
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	36,8	32,6	32,4	25,1
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	6,0	4,1	3,0	2,2
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	3,9	3,1	1,5	1,6
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	0,3	0,4	3,5	5,0
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,0	0,1	0,2	0,3

Fonte: PNAD/IBGE

Com base nos resultados da tabela 10, é possível afirmar que:

- A maior parte da população masculina está empregada na iniciativa privada, como contribuinte ou não contribuinte, e entre os trabalhadores por conta própria que não contribuem para a Previdência.

- Entre as mulheres a proporção de trabalhadoras nessas categorias é significativamente menor apesar de também representarem uma parcela importante da população feminina ocupada.
- Destaca-se, ainda, a elevada importância do emprego doméstico entre as mulheres, enquanto ela é residual entre os homens. Assim, ainda hoje a inserção feminina mantém um traço característico de países subdesenvolvidos e reproduz uma elevada desigualdade social.
- A proporção de outros trabalhadores que não contribuem para a Previdência também é elevada, tanto entre os homens quanto entre as mulheres, mas com uma importância maior neste último caso, refletindo, mais uma vez, a pior condição de inserção da mulher no mercado de trabalho.
- Vale destacar também a participação significativamente menor de empregadoras na população ocupada feminina, quando comparada à masculina.
- A proporção do emprego público é maior na população ocupada feminina do que na masculina, sobretudo na esfera estadual para ambos os anos, onde existe uma elevada proporção de professoras empregadas no ensino fundamental e na educação infantil. Ao comparar os anos de 1990 e 2001 é possível observar que houve um grande aumento da participação das contribuintes servidoras da União e dos municípios no total da população ocupada feminina.
- Por outro lado, a perda de participação de contribuintes empregados na iniciativa privada para a população ocupada feminina foi maior do que a verificada entre os homens, o que mostra que as mulheres foram as mais penalizadas no contexto de aumento de desemprego e da precarização das relações de trabalho que marcou os anos 1990.
- Por fim, pode-se verificar que a inserção das mulheres no mercado de trabalho se dá através de ocupações mais precárias, que exigem uma reduzida qualificação e tendem a não respeitar os direitos sociais, pois é reduzido o número de mulheres que trabalham como empregadas na iniciativa privada ou como empregadoras.

A tabela 11 a seguir contém a proporção de contribuintes para cada categoria e a partir desses dados é possível reforçar e confirmar os argumentos já apresentados.

Tabela 11

Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e sexo
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes sobre a população ocupada segundo a posição na ocupação	Homem		Mulher	
	<i>1990</i>	<i>2001</i>	<i>1990</i>	<i>2001</i>
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	61,6	60,5	72,3	69,2
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	24,4	15,1	14,7	13,0
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	64,3	55,6	72,0	62,7
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	48,4	44,8	21,9	27,2
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,4	0,8	2,2	1,8

Fonte: PNAD/IBGE

É possível observar, na tabela 11, que:

- Com exceção dos contribuintes empregados domésticos, a proporção de contribuintes nas outras categorias é menor entre os homens do que entre as mulheres.
- A proporção de contribuintes na categoria empregados domésticos é menor entre as mulheres do que entre os homens, apesar desta categoria representar uma proporção importante da população ocupada feminina e ser apenas residual na masculina.

2.3.2- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a posição na ocupação e faixa etária

Atualmente, com o aumento do desemprego na economia, verifica-se que as pessoas das faixas etárias mais jovens e mais idosas, são as mais penalizadas pelo processo de deterioração das relações de trabalho que marcou os anos 1990.

A tabela 12, a seguir, mostra a proporção de cada categoria de contribuintes e não contribuintes para a previdência no total da população ocupada em relação a cada faixa etária, permitindo observar com maior precisão a natureza dos fenômenos apontados.

Tabela 12

Proporção por situação de contribuição para a previdência e faixa etária no total da população ocupada – 1990 e 2001
Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	Até 25		25-50		50-65		Mais de 65	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	29,7	29,0	14,0	14,2	15,0	10,5	18,3	7,7
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	8,5	8,9	19,7	20,3	30,1	31,1	50,6	40,2
<i>Não contribuinte empregador</i>	0,4	0,5	1,8	1,9	3,1	3,1	6,4	6,3
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	8,1	7,4	2,9	5,5	2,3	4,5	2,6	3,5
<i>Não contribuinte outros</i>	17,8	20,6	3,8	6,4	4,0	12,4	4,1	29,2
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,1	0,5	0,4	2,8	0,6	2,7	0,3	0,7
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	0,9	0,4	3,9	3,6	2,9	3,5	1,0	0,7
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,1	0,4	0,6	1,9	0,7	2,0	0,1	0,6
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	32,0	30,4	40,7	33,5	24,8	17,5	8,0	4,9
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	1,0	0,5	6,2	3,9	9,7	6,4	5,0	2,6
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	0,5	0,3	4,2	3,1	5,1	3,8	3,1	2,7
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	1,0	1,3	1,6	2,8	1,8	2,4	0,5	0,6
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	0,2

Fonte: PNAD/IBGE

É possível observar, na tabela 12, que:

- Na faixa etária compreendida entre 25 e 50 anos, a proporção de contribuintes empregados na iniciativa privada é maior do que a verificada nas demais, o que revela a existência de uma melhor inserção ocupacional.
- Por outro lado, verifica-se que a proporção de não contribuintes empregados na iniciativa privada entre os que possuem até 25 anos é mais do que o dobro da verificada nas demais faixas etárias.
- A proporção de não contribuintes entre os trabalhadores por conta própria aumenta fortemente com o aumento da faixa etária, chegando a representar mais de 40% da população ocupada na faixa etária de mais de 65 anos. Este resultado é até certo ponto esperado nesse caso, pois nessa faixa etária muitos dos trabalhadores já são aposentados e ainda trabalham para complementar sua aposentadoria. Por outro lado, muitos nessa faixa não contribuem porque não tem mais possibilidades de cumprir as regras de elegibilidade para poderem se aposentar.
- A proporção de outros trabalhadores não contribuintes também é mais elevada nas faixas etárias de até 25 anos de idade e mais de 65, refletindo, uma vez mais, a precariedade da inserção desse contingente populacional no mercado de trabalho. Saliente-se que entre os mais idosos essa categoria não representava, em 1990, uma proporção diferente à verificada nas faixas etárias entre 25 e 50 anos, o que demonstra que a situação piorou para os mais idosos ao longo da década.

- A proporção de servidores públicos nas três esferas de governo, apresentou uma elevada representatividade na faixa dos 50 aos 65 anos, o que demonstra que o setor público não apresenta a mesma resistência em ocupar os mais idosos como o verificado no setor privado. Por outro lado, é possível prever que os gastos com benefícios se elevarão nos próximos anos e que o setor público não vem representando uma alternativa para aumentar o emprego entre os mais jovens.
- Comparando os dados dos anos de 1990 e 2001, verifica-se que a proporção de contribuintes empregados na iniciativa privada diminuiu em todas as faixas etárias com bastante intensidade. A proporção de outros trabalhadores não contribuintes, por sua vez, aumentou em todas elas. Tais dados refletem, uma vez mais, a precarização de mercado de trabalho que sempre teve características excludentes no âmbito do país.

A tabela 13, a seguir, destaca a proporção de contribuintes em cada categoria de ocupação, por faixa etária.

Tabela 13
Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e faixa etária
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes sobre a população ocupada segundo a posição na ocupação	Até 25		25-50		50-65		Mais de 65	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	51,9	51,1	74,4	70,3	62,4	62,5	30,4	39,1
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	10,3	5,1	24,0	16,0	24,3	17,0	8,9	6,1
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	53,5	36,9	69,7	62,2	62,5	54,7	32,4	30,0
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	10,5	14,7	35,3	33,5	43,5	35,3	16,9	15,1
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,3	0,3	3,3	2,7	3,3	1,9	1,9	0,7

Fonte: PNAD/IBGE

É possível observar, na tabela 13, que a proporção de contribuintes para a previdência diminuiu em praticamente todas as categorias e faixas etárias entre 1990 e 2001. As exceções mais notáveis ocorre entre os empregados do setor privado com mais de 65 anos e entre os empregados domésticos com até 25 anos. Destaca-se a proporção bem mais reduzida de contribuintes entre os empregados do setor privado com mais de 65 anos em relação aos mais jovens, mesmo com o aumento verificado no período.

2.4- CONTRIBUINTES E NÃO CONTRIBUINTES PARA A PREVIDÊNCIA SEGUNDO A POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO E *STATUS* SOCIAL

O Brasil é um país em que as diferenças de *status* social da população são de grande importância. Em relação ao perfil de contribuintes e não contribuintes para a previdência o problema se revela em toda a sua intensidade. Aqui, como em outros países do mundo, os que possuem nível de instrução menor possuem uma inserção mais frágil em termos de filiação à previdência, pois sua condição de ocupação é mais precária e as diferenças entre as diferentes faixas de rendimento é muito acentuada. Assim, é preciso analisar essas variáveis detidamente para compreender porque é tão heterogêneo o perfil dos segurados no país.

2.4.1- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a posição na ocupação e o nível de escolaridade

Em geral, quanto maior for a escolaridade de um integrante da PEA, maior é a sua probabilidade de se inserir no rol dos contribuintes da previdência. Uma escolaridade maior tem como contrapartida um rendimento maior e uma ocupação mais estável. Além disso, existe um nível de compreensão mais elevado sobre a necessidade de se filiar à previdência e uma disponibilidade maior de recursos que permite realizar transferências de forma estável e continuada.

Os dados da tabela 14, apresentados a seguir, permitem comprovar a maioria dessas afirmações ao tratar da situação de contribuição para a previdência segundo a posição na ocupação e o grau de escolaridade em 1990 e 2001.

Tabela 14

Proporção por situação de contribuição para a previdência e grau de escolaridade no total da população ocupada – 1990 e 2001
Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	Elementar incompleto		Elementar		Médio		Superior	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	23,2	19,1	13,4	16,6	11,1	15,9	6,1	10,6
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	22,5	25,4	12,6	17,8	7,9	12,2	3,5	7,8
<i>Não contribuinte empregador</i>	1,7	1,7	1,5	2,1	1,6	1,9	1,4	2,4
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	6,0	8,0	2,6	5,9	0,8	2,9	0,0	0,2
<i>Não contribuinte outros</i>	10,8	17,3	4,3	7,1	2,6	4,5	0,9	1,8
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,1	0,8	0,3	1,5	0,5	3,0	1,7	7,8
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	0,8	0,5	2,4	1,4	6,7	4,1	12,8	11,4
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,2	0,7	0,5	1,3	0,7	2,1	2,1	4,4
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	26,9	20,1	50,7	36,7	56,6	44,9	54,0	37,9
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	4,4	2,4	6,4	3,9	5,5	3,6	6,6	7,0
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	1,6	0,9	4,1	2,3	5,4	3,6	10,7	8,4
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	1,8	3,0	0,9	3,1	0,5	1,2	0,1	0,1
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2

Fonte: PNAD/IBGE

Quando é considerado o número de contribuintes e de não contribuintes, segundo os dados apresentados pela tabela 14, é possível afirmar o seguinte:

- Quanto menor for o nível de escolaridade, maior é a proporção de não contribuintes e menor a de contribuintes.
- É interessante notar, entretanto, que a população com nível de escolaridade médio se insere na condição de contribuinte enquanto empregado com mais frequência que a população com nível superior.
- O maior contingente de ocupados por conta própria e empregados domésticos se concentra nos graus de escolarização mais reduzidos e são precisamente esses os que menos contribuem.
- Quem possui um nível de escolaridade maior, em contrapartida, se insere na ocupação como empregado (especialmente no setor público) ou empregador e tende a contribuir de modo mais acentuado em relação aos que possuem uma escolaridade menor.
- Quando é comparada a situação de 1990 com a de 2001 é possível verificar que houve uma queda substancial do contingente de contribuintes e um aumento proporcional do número de não contribuintes, conforme foi observado em análises referentes às variáveis apresentadas anteriormente.

- Todavia, a precarização da condição de contribuinte para a previdência atingiu com peculiar severidade os empregados de nível médio e superior. Parte deles pôde ser incorporada no serviço público e entre os trabalhadores por conta-própria, mas, conforme foi observado anteriormente, em 1990 muitos dos servidores públicos federais e municipais poderiam se declarar como não contribuintes, pois não havia esse tipo de exigência para ter acesso a benefícios previdenciários.
- Assim, o que se observa é um crescimento expressivo dos não contribuintes com nível médio e superior de escolaridade, sobretudo entre os trabalhadores por conta-própria, representando uma queda na qualidade das ocupações exercidas por esse público, tornando o seu perfil mais assemelhado àquele observado para as populações com menor escolaridade

A tabela 15, que mede a proporção de contribuintes em cada posição na ocupação por nível de escolaridade em 1990 e 2001, comprova a maioria dos argumentos que foram apresentados logo acima. Os dados apresentados ali tornam ainda mais explícita a deterioração da inserção ocupacional da população quando é medido o contingente percentual de contribuintes para a previdência social entre 1990 e 2001, segundo os dados da PNAD.

Tabela 15
Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e nível de escolaridade
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes sobre a população ocupada segundo a posição na ocupação	Elementar incompleto		Elementar		Médio		Superior	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	53,7	51,2	79,0	68,9	83,6	73,8	89,9	78,2
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	16,5	8,6	33,7	18,1	40,8	22,6	65,2	47,5
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	48,8	34,4	73,7	52,7	77,6	66,0	88,5	77,8
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	22,8	27,4	26,2	34,5	36,2	28,7	91,5	33,7
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,8	0,9	3,7	2,0	6,2	4,0	10,2	7,9

Fonte: PNAD/IBGE

A tabela 15 permite confirmar e tornar mais precisas várias das observações efetuadas anteriormente e, no que diz respeito ao nível de escolaridade daqueles que contribuíram em 1990 e 2001 para a previdência é possível concluir que:

- A proporção de contribuintes em relação ao total da população ocupada é sempre maior nas populações com nível médio e superior em relação aos que possuem um menor nível de qualificação.

- Isso implica também em uma maior representatividade do contingente proporcional de empregadores e de empregados, que são os que contribuem com mais frequência para a previdência.
- As metamorfoses ocorridas no contexto brasileiro entre 1990 e 2001 atingiram com maior força as populações com maior nível de instrução, tornando a sua situação mais precária e mais próxima daquela observada entre os menos qualificados. A título de exemplo, a regularização da situação de empregados domésticos em 2001 foi maior do que em 1990 para os que possuem menos instrução, ao contrário do que ocorreu com os demais.
- Isso explica, em grande medida, as dificuldades de arrecadação do INSS, tendo em vista que está se reduzindo o público-alvo de contribuintes, que são os que possuem ocupações mais estáveis, maiores rendimentos e maior nível de instrução.

2.4.2- Contribuintes e não contribuintes para a previdência segundo a posição na ocupação e a faixa de renda

Uma das variáveis consideradas determinantes para a contribuição ou não para a Previdência é o volume de rendimentos do trabalhador. Excluindo-se os trabalhadores com carteira assinada de trabalho, cuja contribuição é descontada na fonte, os demais, apesar de serem obrigados a contribuir por lei, não vêm transferindo recursos de maneira regular e são poucos os que o fazem. Sendo assim, quanto menor o nível de renda, menor a proporção de contribuintes.

A tabela 16, a seguir, apresenta a proporção de cada categoria de contribuinte e não contribuinte no total da população ocupada em relação ao nível de renda.

Tabela 16

Proporção por situação de contribuição para a previdência e faixa de renda no total da população ocupada – 1990 e 2001
Valores em percentuais

Contribuinte ou não contribuinte segundo a posição na ocupação	Menos de 1 SM		1 SM		1 – 3 SM		3 – 5 SM		5 – 10 SM		Mais de 10 SM	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Não contribuinte empregado</i>	41,9	20,3	34,2	28,6	23,3	18,4	10,0	9,4	6,4	7,1	4,9	6,3
<i>Não contribuinte conta-própria</i>	31,1	25,4	1,1	12,1	18,8	19,2	18,9	16,6	13,5	14,0	8,6	15,4
<i>Não contribuinte empregador</i>	0,5	0,5	-	0,5	1,0	1,5	2,5	3,0	3,1	4,9	4,4	6,5
<i>Não contribuinte emp. doméstico</i>	15,1	10,9	9,8	13,4	3,9	3,6	0,7	0,6	0,2	0,2	0,1	0,3
<i>Não contribuinte outros</i>	0,9	39,5	-	-	0,1	-	0,1	-	0,1	-	0,1	-
<i>Contribuinte RJU Federal</i>	0,1	0,1	-	2,2	0,1	1,8	0,2	3,5	0,7	6,3	1,5	6,3
<i>Contribuinte RJU Estadual</i>	0,4	0,1	-	1,1	1,7	2,1	4,1	7,0	7,1	9,3	6,3	4,7
<i>Contribuinte RJU Municipal</i>	0,1	0,1	0,6	1,8	0,2	1,9	0,7	2,7	1,2	2,6	1,1	1,4
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	7,1	1,5	49,6	29,3	44,6	44,5	51,7	47,9	50,0	35,9	43,1	29,7
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	1,4	0,5	-	1,2	2,9	2,7	7,9	5,6	10,7	10,0	12,0	10,9
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	0,1	0,1	-	0,2	0,4	0,7	2,6	3,1	7,1	9,6	17,9	18,5
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	1,3	0,3	4,8	9,5	2,8	3,5	0,6	0,7	0,1	0,1	0,0	0,1
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	0,0	0,5	-	-	0,0	-	0,0	-	-	-	0,0	-

Fonte: PNAD/IBGE

É possível observar, na tabela 16, que:

- Entre os trabalhadores que ganham menos de um salário mínimo, os contribuintes, incluindo todas as suas categorias, representam um contingente reduzido da população ocupada, enquanto os não contribuintes apresentam proporções muito elevadas.
- De modo geral, a proporção de não contribuintes empregados e trabalhadores por conta própria nas faixas de renda mais baixas é superior ao verificado nas faixas de renda superiores.
- Os não contribuintes empregados domésticos representam proporções mais elevadas entre os trabalhadores que ganham até 3 salários mínimos. Essa participação já diminui acentuadamente na faixa de renda de 3 a 5 salários mínimos.
- Os contribuintes empregadores representam proporções consideráveis da população ocupada nas faixas de maior rendimento, em especial entre os que ganham mais de 10 salários mínimos, onde a proporção se aproxima de 19% em 2001.

- Os contribuintes servidores das três esferas de governo também representam proporções maiores da população ocupada nas faixas de rendimento mais elevadas, mas com uma intensidade menor que a verificada no caso dos empregadores.
- Os trabalhadores por conta própria são um exemplo significativo da importância da renda como fator determinante para contribuir ou não para a Previdência. Nas faixas de renda mais baixas os não contribuintes representam proporções maiores da população ocupada. À medida que a renda se eleva, a proporção de não contribuintes diminui e a de contribuintes aumenta. Porém, é importante salientar que em todas as faixas de renda, a proporção de não contribuintes trabalhadores por conta própria é sempre superior à de contribuintes, com uma diferença menor nas faixas de renda superiores.
- Comparando-se os anos de 1990 e 2001, verifica-se que a proporção de contribuintes empregados no setor privado diminuiu em todas as faixas de renda, sobretudo entre aquelas de rendimento mais elevado.

A tabela 17 a seguir, mostra a proporção de contribuintes dentro de cada categoria ocupacional segundo a faixa de rendimento em salários mínimos.

Tabela 17
Proporção de contribuintes em cada posição na ocupação e nível de renda
Valores em percentuais

Proporção de contribuintes sobre a população ocupada segundo a posição na ocupação	Menos de 1 SM		1 SM		1 – 3 SM		3 – 5 SM		5 – 10 SM		Mais de 10 SM	
	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001	1990	2001
<i>Contribuinte Empregados INSS</i>	14,6	6,7	59,2	50,6	65,7	70,8	83,8	83,6	88,7	83,5	89,8	82,6
<i>Contribuinte Individual - Conta-própria</i>	4,3	2,0	-	9,3	13,6	12,4	29,5	25,3	44,2	41,7	58,2	41,4
<i>Contribuinte Individual - Empregador</i>	14,8	11,9	-	33,1	29,8	32,8	51,0	51,0	69,3	66,2	80,2	74,1
<i>Contribuinte Individual - Emp. Doméstico</i>	8,1	2,8	33,0	41,4	41,9	49,0	45,3	54,6	38,9	43,2	25,7	14,3
<i>Contribuinte Individual - Outros</i>	4,0	1,4	-	-	6,6	-	7,3	-	-	-	5,9	-

Fonte: PNAD/IBGE

Os dados da tabela mostram que, de forma geral, a proporção de contribuintes caiu em todas as categorias e para todas as faixas de renda no período considerado.

Pode-se observar também que a proporção de contribuintes em todas as categorias é maior nas faixas de renda mais elevadas e menor entre os mais pobres, o que demonstra, mais uma vez, a influência da renda como fator determinante para contribuir para a previdência social. No entanto, no caso dos trabalhadores por conta própria, onde a contribuição, apesar de obrigatória, depende de uma participação ativa do

trabalhador, a proporção de contribuintes é baixa mesmo nas faixas de renda superiores.

2.5- REDUZIDA FILIAÇÃO AO ROL DE CONTRIBUINTES DA PREVIDÊNCIA: UM PROBLEMA HISTÓRICO QUE SE AGRAVOU COM A CRISE RECENTE

Ao longo do capítulo foram analisadas variáveis referentes ao perfil laboral, geográfico, biológico e de *status* social, ou seja, quem são os contribuintes e não contribuintes por zona de domicílio, região do país, sexo, faixa etária, grau de instrução e faixa de rendimento, destacando a sua posição na ocupação.

É preciso salientar que nem todas as variáveis foram analisadas. Entre as de perfil geográfico, seria interessante, embora os dados não integrem a PNAD, analisar os municípios de acordo com o seu porte. Seria possível, entre as diferenças biológicas, analisar as diferenças por raça que, possivelmente, colocariam em destaque a precariedade da situação dos afro-descendentes, ou ainda, entre as sociais, introduzir a renda domiciliar ou as condições de habitação.

Além disso, todas essas variáveis poderiam sofrer algum tipo de cruzamento para aferir as interferências entre as mesmas. O escopo do trabalho e o seu caráter monográfico foram determinantes para escolher apenas as mais essenciais e analisar os seus efeitos de forma mais detida.

Em relação à posição na ocupação os dados brasileiros são muito discrepantes, quando comparados aos da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), pois, em 1990 somente 58% da população eram empregados e em 2001 esse número era cerca de 53%. Em países da OCDE, por exemplo, esses patamares superam os 90%, ou seja, os trabalhadores domésticos, autônomos e os empregadores não atingem 10%, enquanto no Brasil eles superam o total de 35%.

Conforme apontou Gillion (1999), com base na experiência da OIT- Organização Internacional do Trabalho, sempre foi, reconhecidamente, difícil incorporar esse tipo de trabalhador ao rol de contribuintes. A queda na atividade econômica no Brasil reforçou esse quadro, mas não modificou em essência o que já ocorria. Prova disso é que a queda na razão entre contribuintes e não contribuintes não se deu nos trabalhadores

empregados e sim nos autônomos, ou seja, a crise reduziu o número de empregados e, ao forçar a passagem para a condição de autônomo, o cidadão deixa de contribuir para a previdência. Essa é a característica da precarização brasileira apontada, entre outros, por Dedecca (2000) e analisada no capítulo anterior.

Entre as variáveis do tipo geográfico essas conclusões são confirmadas. Existia um elevado contingente de trabalhadores rurais empregados não contribuintes, que representou 26% em 1990 e 19% em 2001. Os trabalhadores rurais são aqueles cuja incorporação ao rol de contribuintes é mais difícil. Mas, de um modo geral, apesar do número de não contribuintes se manter preponderante no universo rural, a situação melhorou. Isso se deve à regulamentação da Constituição de 1988. A deterioração da relação entre contribuintes e não contribuintes se deu no espaço urbano que foi o mais afetado pelas políticas econômicas dos anos 1990.

Quando são analisadas as grandes regiões do país é possível perceber que a queda da proporção de empregados na população ocupada se deu em todas as regiões, tendo sido particularmente marcante no Sudeste, considerada a mais desenvolvida do país. Em contrapartida, se elevou o número de autônomos e de empregados domésticos, o que reforça ter havido uma inequívoca deterioração.

Não é possível afirmar que o emprego público tenha compensado, ao menos em parte, a situação, pois muitos dos servidores não contribuíam em 1990 e passaram a fazê-lo, por força de Lei, ao longo da década. Além disso, muitos deles contribuíam para o regime geral em 1990 e passaram a se beneficiar de regimes específicos.

Ao comparar a relação entre contribuintes e não contribuintes é possível confirmar que, em geral, a deterioração atingiu especialmente os autônomos, embora os empregados das regiões Norte e Centro-Oeste tenham sido duramente afetados também. A região Sul, no entanto, teve uma evolução positiva para todas as posições de ocupação o que se deve ao seu maior dinamismo e à preocupação com a melhoria dos indicadores sociais. Essa evolução se deu, inclusive, em meio a um contexto rural importante, podendo servir de paradigma para o Brasil buscar alternativas para aumentar o contingente de contribuintes para a previdência.

Vale destacar que os resultados obtidos por zona de domicílio e envolvendo as grandes regiões apresentam conclusões que podem ser comparadas às de Delgado e Cardoso (2000) e de Gomes e MacDowell (1998) em termos das disparidades entre o urbano e o

rural, no primeiro caso, e da heterogeneidade, no segundo, com a vantagem adicional de mostrar como se deu o movimento ao longo da década.

Os fatores biológicos também permitiram lançar luzes sobre as disparidades existentes. Em relação às mulheres é possível afirmar que a situação se deteriorou mais que a dos homens, apesar de seu nível de escolaridade ser mais elevado, conforme vem sendo observado na PNAD.

A proporção de empregadas contribuintes entre as mulheres se reduziu de 32% para 25% em relação à população total, enquanto para os homens os resultados foram 37% e 33% entre 1990 e 2001. Quando se compara o número de contribuintes ao de não contribuintes os resultados se assemelham, ou seja, a situação da mulher sofreu uma deterioração maior e a dos homens foi bem menos acentuada.

Em relação aos contribuintes e não contribuintes para diferentes faixas etárias, é possível traçar conclusões similares. Aqueles que possuem menos de 25 anos e os que possuem mais de 50 anos ficaram em posição de desvantagem em relação aos adultos. Mas a deterioração atingiu mais intensivamente esse grupo, ou seja, os que possuem entre 25 e 50 anos de idade, sobretudo entre os empregados, ou seja, o público-alvo de contribuintes para a previdência. No entanto, é preciso destacar, todas as faixas etárias foram duramente atingidas, tendo havido uma substituição dos ocupados em empregos formais na iniciativa privada por outras formas como o emprego doméstico e, sobretudo, com atividades autônomas.

Os resultados obtidos são consistentes com os de Pochman (1998), em relação aos mais jovens e Camarano (1999) para os mais velhos. Assim, a precarização das relações de trabalho, medida aqui através do número de contribuintes para a previdência, atingiu intensamente os mais jovens, o que explica em parte os problemas com tóxicos e violência. Já entre os mais idosos a precarização é menor, mas se traduz num contingente maior de idosos que permanece em atividade, quando deveria estar usufruindo da aposentadoria, não fosse o reduzido nível de rendimentos.

As variáveis relativas ao *status* social apontam resultados similares aos que vem sendo analisados. Em relação ao grau de instrução, é possível perceber que a população com maior escolaridade se mantém em melhor situação, mas a deterioração passa a atingi-la de forma mais intensa, ao passo que as demais sempre tiveram uma ocupação caracterizada pela precariedade e isso não mudou.

Os que possuem nível médio ou superior passaram a representar parcelas mais substantivas dos empregados, domésticos e dos trabalhadores autônomos que não contribuem para a previdência. Foi particularmente marcante a queda do número de empregados contribuintes para a previdência entre os que possuem uma escolaridade de nível superior. Mas, convém assinalar, esse fenômeno reflete, em parte, o aumento do nível médio de escolaridade do país. Em outras palavras, o aumento do grau de instrução se reflete num aumento da precariedade da ocupação dos que possuem um maior grau de instrução.

Isso contradiz os argumentos de Paes de Barros e Mendonça (2000) e confirma os de Pochman (1998), pois os primeiros defendem que o aumento do emprego depende do aumento do grau de qualificação, o que não é verdadeiro, enquanto Pochman (1998) revela que o aumento da oferta de emprego não depende de qualificação, pois a maioria dos postos de trabalho oferecidos não requerem essas características, ainda que os trabalhadores com maior instrução recebam, em média, rendimentos maiores.

Por fim, as variáveis referentes ao nível de rendimentos confirmam o que se observa na experiência internacional, ou seja, quanto maior for o nível de rendimentos, maior será a probabilidade de contribuir para a previdência, conforme aponta Gillion (1999). Ao considerar os dados da PNAD entre 1990 e 2001 é possível perceber que as posições relativas foram mantidas, mas todas as faixas de rendimento foram atingidas pela redução da proporção de empregados que contribuem para a previdência e pelo aumento dos que não contribuem.

Os resultados obtidos ao traçar o perfil de contribuintes e de não contribuintes com base nos dados da PNAD são reveladores. Conforme foi observado por Pinheiro (2000) e Neri (2003) e por outros autores da América Latina como Arenas e Hernandez (2001) para o Chile, Bertranou, Grushka e Rofman (2001) para a Argentina e Ayala e Acosta (2002) para a Colômbia, o perfil revela que muitas das propostas de reformas estruturais contém equívocos, pois não considera a realidade específica dos países. Assim, com base nos resultados obtidos, é necessário rever as formulações existentes para tentar elaborar a questão de forma mais precisa e coerente em relação à realidade.

CAPÍTULO 3 – DIAGNÓSTICOS E PROPOSTAS DE REFORMAS: ALCANCE E LIMITES DOS ARGUMENTOS DEBATIDOS NO BRASIL DOS ANOS 1990

No primeiro capítulo foi feito um levantamento detalhado dos problemas apontados pelos analistas dos sistemas previdenciários públicos em relação ao número de contribuintes e às políticas necessárias para aumentar esse contingente no âmbito internacional, particularmente referido ao caso de países da América Latina e brasileiro.

No segundo capítulo, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), foi feito um levantamento do perfil dos contribuintes e dos não contribuintes da Previdência, incluindo o INSS e os sistemas restritos aos servidores públicos, segundo a posição na ocupação, discriminando por sexo, grandes regiões, zona de domicílio, faixa etária, faixa de renda e grau de escolaridade, em dois momentos distintos: em 1990, antes da abertura comercial e em 2001, quando os resultados das políticas da década podem ser analisados à luz dos indicadores selecionados.

Nesta síntese conclusiva, que agora se inicia, os diagnósticos e as propostas de reforma expostos anteriormente serão analisados à luz do perfil dos resultados encontrados para determinar os seus alcances e os seus limites.

O procedimento é inédito em relação à problemática de contribuintes e não contribuintes, pois as reformas e as propostas realizadas nunca se valeram da análise dos indicadores nacionais e de sua evolução ao longo do tempo. Havia estudos que buscavam apresentar os problemas existentes e formular propostas, mas isso nunca foi feito à luz dos indicadores brasileiros. Nesse sentido, é possível afirmar que a presente contribuição supre uma lacuna, inspirando-se, no caso brasileiro, em Pinheiro (2000, 2001, 2002) e em Arenas e Hernandez (2001) para o Chile, Bertranou, Grushka e Rofman (2001) para a Argentina e Ayala e Acosta (2002) para a Colômbia, com a vantagem de comparar dois momentos distintos no tempo.

Para atingir os objetivos desta síntese conclusiva, foram elaboradas quatro seções distintas:

- elevar o contingente de contribuintes: dificuldades decorrentes de um mercado de trabalho mal estruturado;
- propostas para reformar a previdência e elevar o contingente de contribuintes: erros e acertos das formulações apresentadas nos anos 1990;

- busca de um novo escopo de proteção social para promover reformas efetivas e;
- o problema em perspectiva e as soluções que podem ser debatidas a partir de agora.

3.1 – ELEVAR O CONTINGENTE DE CONTRIBUINTES: DIFICULDADES DECORRENTES DE UM MERCADO DE TRABALHO MAL ESTRUTURADO

A arrecadação do INSS passou de uma situação superavitária em 1988, para um déficit em meados dos anos 1990, com uma arrecadação de contribuições insuficiente para o pagamento dos benefícios. Para diversos analistas, essa situação, por si só, justificaria a necessidade de promover reformas no sistema com o intuito de equilibrar as receitas e despesas, atingindo, assim, o equilíbrio orçamentário. Considerando-se o déficit da Previdência como um dado, a maioria dos diagnósticos procura identificar quais seriam as suas causas, para a partir daí formular propostas de reforma.

Porém, não há um consenso de que exista um déficit da Previdência, pois ela integra a Seguridade Social, cujo orçamento conta também com receitas sobre o faturamento, lucro líquido e movimentação financeira que são retidas e apropriadas pelo Tesouro Nacional para outros fins, conforme apontou ANFIP (2002). Se considerado em conjunto todas as fontes de receita previstas na legislação para o orçamento da Seguridade Social, constata-se que existe um superávit e não um déficit.

Um dos problemas mais debatidos pelos analistas brasileiros, é a baixa relação contribuinte/beneficiário, especialmente na zona rural. Os dados expostos no capítulo 2 confirmam que o problema realmente ocorre, pois existe uma elevada proporção de trabalhadores não contribuintes, especialmente na zona rural, onde mais de 82% da população ocupada, tanto em 1990 quanto em 2001, não contribuiu para nenhum regime previdenciário. Os dados apresentados para 1990 e 2001 confirmam, portanto, que, além de grave, o reduzido contingente de contribuintes é um problema que não mudou após uma década de intensas transformações no país que prometiam reverter problemas estruturais como esse.

Por outro lado, tais resultados decorrem, em parte, das especificidades do subsistema rural, cujo perfil de trabalhadores se concentra em empreendimentos de economia familiar. Esse tipo de empreendimento é muito rudimentar e pode ser considerado o

principal obstáculo para aumentar o contingente de contribuintes no Brasil. Assim, ainda é preciso contar com as receitas previstas pela Constituição de 1988, além das que incidem sobre a folha salarial, para financiar o pagamento dos benefícios.

Os resultados encontrados para a zona urbana também revelam que o número de contribuintes é muito reduzido, embora o problema tenha uma gravidade menor que a verificada na zona rural. Também no contexto urbano houve uma redução do contingente de contribuintes entre 1990 e 2001. Isso se explica, em alguma medida, pela queda no volume de emprego e pelo aumento do trabalho autônomo e doméstico que, tradicionalmente, é o que caracteriza as sociedades de países em desenvolvimento, onde o volume daqueles que transferem recursos para a previdência é reduzido e tende a se agravar com a queda do crescimento do PIB.

Outro diagnóstico apresentado aponta que há muita dificuldade de incorporação de contribuintes devido aos baixos rendimentos da população brasileira de um modo geral. Os dados levantados comprovam que a influência da renda é determinante para ser contribuinte. Mas é preciso evitar a conclusão apressada de que, com um aumento da renda da população brasileira, o problema será automaticamente eliminado. A maior prova disso é a experiência brasileira dos anos 1970 em que, apesar do rápido aumento da massa salarial e do crescimento do PIB em níveis recordes, o contingente de não contribuintes se manteve mais elevado que o de contribuintes para a previdência.

A proporção de contribuintes em todas as categorias ocupacionais efetivamente aumenta à medida que aumenta a renda, porém é preciso atentar para o fato de que existem problemas mesmo nas faixas que apresentam rendimentos mais elevados.

Em 2001, na categoria de renda acima de 10 salários mínimos, a proporção de contribuintes entre os empregados na iniciativa privada é elevada, superando o patamar de 83%. Isso se explica pelo fato dos empregos com maiores salários se concentrar nas ocupações que respeitam a legislação trabalhista. Nesses casos a contribuição é recolhida na fonte, sem nenhuma intervenção do trabalhador.

Mas, ao considerar outras posições na ocupação, como os empregadores ou trabalhadores autônomos, onde o recolhimento, apesar de obrigatório, depende da intervenção direta do segurado, a proporção de contribuintes diminui significativamente, para 72% entre os empregadores e apenas 43%, no caso dos trabalhadores autônomos. Entre os empregados domésticos a situação é mais grave ainda, pois

somente 17% dos que recebiam mais de 10 salários mínimos contribuiu para a Previdência em 2001.

Tais dados comprovam que, apesar de haver uma correlação positiva entre renda e proporção de contribuintes para a Previdência, o aumento da renda, por si só, não elimina o problema, pois continua existindo uma reduzida proporção de contribuintes. Mesmo entre os trabalhadores com renda mais elevada, muitos não contribuem, indicando que existe, provavelmente, uma falta de conscientização sobre a importância da contribuição para a previdência para evitar riscos previsíveis, como a idade avançada, ou imprevisíveis, como a invalidez temporária ou permanente e a morte prematura.

O argumento que os trabalhadores não contribuem devido à falta de conscientização pode ser contraposto aos dados de contribuintes por grau de escolaridade, apresentados no capítulo 2.

À medida que aumenta o grau de escolaridade a proporção de contribuintes aumenta também. Porém, à semelhança do que foi observado para o caso das faixas de rendimento, é provável que a maior proporção de contribuintes nas faixas de escolaridade mais elevadas decorra do fato dos trabalhadores com maior grau de instrução conseguirem empregos melhores, com carteira assinada, e não, mais propriamente, da maior conscientização sobre a importância de contribuir para a Previdência. Isso pode ser comprovado pelo fato de que entre os trabalhadores empregados com nível superior a proporção de contribuintes ultrapassa 78%, mas entre os trabalhadores autônomos, não chega à metade.

É preciso salientar que a técnica do seguro social, conforme apontaram Thompson (1998) e Mesa-Lago (2000), aponta que a maioria das pessoas possuem um elevado grau de miopia quanto ao futuro. O indivíduo, em geral, não é capaz de se precaver para a velhice, tendendo a maximizar o consumo presente. Sendo assim, qualquer valor de contribuição, por menor que seja, será sonegado se possível, dado que os trabalhadores não vêem benefício algum no seu pagamento. Cabe ao Estado, então, assegurar que a manutenção do poder de compra e do *status* social será, ao menos em parte, garantida quando o trabalhador perde sua capacidade laboral. Essa é a razão pela qual os sistemas previdenciários sempre se basearam em contribuições compulsórias.

O risco de seleção adversa é o outro problema que impede que os sistemas de seguridade social sejam de filiação optativa. Se assim fosse, os trabalhadores realizariam cálculos de custo-benefício para determinar a vantagem ou não de se filiar, e apenas aqueles que possuem maior risco de se acidentarem ou de não conseguir acumular uma poupança suficiente para a velhice estariam dispostos a contribuir. Foi o que ocorreu no Chile onde, segundo Uthoff (2001), muitos preferem contribuir com o valor mínimo apenas para respeitar as regras e eleger-se a um benefício mínimo que é garantido pelo Estado para quem não consegue acumular um fundo suficiente para se aposentar.

O risco dessa situação para a sociedade é que os mais previdentes tenham que arcar com o ônus do sustento dos menos previdentes. Como os problemas envolvidos em riscos previsíveis e imprevisíveis ocorrem todo o tempo e com grande regularidade estatística, é preciso reconhecer que o problema é social, pois é a sociedade que gera esse tipo de situação. E, sendo social, é preciso encontrar formas de socializar o risco, tendo em vista que ninguém pode determinar precisamente o seu grau de risco individual, conforme apontou Barr (2001).

3.2 – PROPOSTAS PARA REFORMAR A PREVIDÊNCIA E ELEVAR O CONTINGENTE DE CONTRIBUINTES: ERROS E ACERTOS DAS FORMULAÇÕES APRESENTADAS NOS ANOS 1990

Nesta seção será analisado as propostas de reforma feitas para elevar o número de contribuintes à luz dos resultados encontrados pela pesquisa apresentada no capítulo anterior. Dentre as propostas de reforma existem as:

- **paramétricas**, que pretendem manter a estrutura atual, realizando apenas alguma correções, como o aumento do tempo de contribuição, a fixação de condições de acesso mais rigorosas ou o aumento das alíquotas dos encargos sociais, para eliminar os problemas apontados e
- **estruturais**, que mudam a organização do sistema público, representando uma ruptura ao adotar um novo modelo baseado em um sistema de capitalização plena e individual, onde cada contribuinte teria uma conta individual. Nessa conta seriam depositadas suas contribuições e seus recursos seriam aplicados em valores

mobiliários e imobiliários. Com base no total que for constituído nessa conta é que será fixado o valor da aposentadorias.

A exigência de idade mínima e tempo de contribuição para se tornar elegível aos benefícios figura nos dois tipos de proposta, visando solucionar o problema orçamentário da Previdência. Do ponto de vista do orçamento, a medida age por dois lados: por um lado diminui os gastos com benefícios ao adiar o início do pagamento dos mesmos e, por outro lado, aumenta a arrecadação, pois alguns trabalhadores precisarão contribuir por um número maior de anos. O efeito disso sobre o contingente de contribuintes é difícil de determinar, pois:

- por um lado, o aumento das exigências pode ser encarado como um fator de desestímulo, pois reduz a taxa de retorno implícita das contribuições, quando se considera o montante a ser vertido e o total de benefícios a ser recebido e;
- por outro lado, pode estimular o aumento das contribuições, tendo em vista que são elas que garantem o acesso às aposentadorias e o valor dos benefícios depende do total de transferências realizadas para a previdência.

Assim, para garantir a efetividade das medidas é preciso que o sistema previdenciário público tenha condições de fiscalizar com eficácia os contratos de trabalho e garantir o cumprimento dos direitos sociais. Do contrário, as respostas são imprevisíveis, pois é impossível prever com razoável exatidão qual das tendências se manifestaria mais intensamente. As reformas de Brasil, Argentina e Chile são interessantes para analisar esse aspecto.

No caso brasileiro, a consolidação do CNIS (Cadastro Nacional de Informações Sociais) no período recente foi um grande incentivo para melhorar o monitoramento da situação de contribuição dos segurados e reduzir o risco de fraudes na concessão de benefícios. Embora essa medida não seja suficiente para elevar por si só o número de contribuintes, é possível afirmar que houve um aumento de credibilidade por parte do sistema que, no futuro, deve se revelar positivo.

Já no Chile, que delegou essa tarefa às administradoras privadas, existem registros confusos e não houve um aumento do volume de transferências regulares para a previdência, pois as administradoras temem que uma ação mais enérgica se traduza em perdas de clientes. Esse erro foi retificado na Argentina, que manteve a arrecadação

e a elaboração de serviços centralizada num ente estatal. Mas seus efeitos não poderão ser aferidos num ambiente de crise profunda como o que ali existe.

A redução das alíquotas de contribuição é uma medida oposta que visa resolver especificamente o problema do reduzido número de contribuintes, estimulando a adesão com a criação de condições mais adequadas para as finanças dos segurados.

As elevadas alíquotas, segundo os que criticam a previdência pública no Brasil, seriam uma das principais causas que reduzem o contingente potencial de contribuintes, pois, ao deduzir uma parcela excessiva da renda do indivíduo, criam um forte estímulo para a sonegação das contribuições entre os que podem pagar. Por outro lado, isso prejudica a inserção entre os mais pobres, mesmo que eles reconheçam a importância da proteção previdenciária, considerando que seus rendimentos são muito reduzidos e a maior parte deles precisa se destinar ao sustento de curto prazo.

Com alíquotas mais baixas, muitos desses trabalhadores mais pobres poderiam, segundo os defensores dessas medidas, aderir ao sistema, pois a contribuição representaria uma parcela menor da sua renda. Por outro lado, isso reduziria a sonegação, pois, com alíquotas menores, os trabalhadores poderiam avaliar que não vale mais a pena sonegar, sendo mais vantajoso aderir ao sistema.

A experiência da América Latina em geral, conforme relatou Mesa-Lago (2000), e Uthoff (2001), mostrou que essa experiência, realizada por reformas estruturais, não funcionou. O número de contribuintes que transferem recursos para a previdência regularmente não aumentou ao longo dos anos e os patamares permaneceram oscilando entre 35 a 60% da PEA, não modificando a situação que existia antes das reformas.

Não é possível afirmar, conforme ensina a técnica do seguro social, que somente a redução de alíquotas ou o aumento de renda se traduzirá no aumento do contingente de contribuintes em relação ao de não contribuintes. Conforme apontaram Thompson (1998) e Barr (2001), com os problemas de miopia dos trabalhadores e os de seleção adversa, não basta haver estímulos de tipo mercadológico ou do ambiente econômico. Além disso, se as instituições não gozavam de prestígio antes das reformas é improvável que o indivíduo passa a acreditar em outras novas de imediato. As propostas eram ingênuas e contavam com pouco suporte teórico e empírico.

A maior prova disso, conforme apontou Uthoff (2001), é que muitos preferem contribuir com o valor mínimo, no caso chileno, para respeitar as regras e não correr riscos maiores, tendo em vista que existe um benefício mínimo que é garantido pelo Estado para quem contribuiu 20 anos e não conseguiu amealhar um fundo suficiente para atingir esse patamar. Não existe, portanto, muita credibilidade no sistema que foi reformado, apesar da propaganda realizada em seu favor. O baixo valor dos benefícios pagos, que vem sendo apontado por analistas como Mesa-Lago (2000) ou Borzutsky (2001), reforça esse tipo de sentimento entre chilenos em geral.

A eliminação dos diferenciais existentes em relação a gênero para conceder a aposentadoria possui uma efetividade duvidosa, *a priori*. Segundo a visão que dominou o debate dos anos 1990, as mulheres estariam sendo beneficiadas com regras mais brandas de elegibilidade que acabam por agravar o problema do orçamento da Previdência. Os dados levantados na PNAD, porém, mostram que tais regras diferenciadas são necessárias, pois a mulher tem uma inserção mais precária no mercado de trabalho, como constatado na estrutura de ocupação da população feminina, com elevada proporção de empregadas domésticas e outras categorias de trabalhadoras que não se encaixam na classificação feita. Isso resulta num volume menor de contribuições e em valores mais reduzidos, que se traduzem em dificuldades de acesso às aposentadorias e em benefícios que reduzem o padrão de vida das seguradas.

Sem a manutenção de regras diferenciadas para as mulheres, sobretudo no que diz respeito às contribuições, a maioria dificilmente conseguiria cumprir a quantidade necessária de contribuições para se aposentar, gerando um grave problema de pobreza na velhice. Ou seja, tais regras diferenciadas não são um privilégio, mas apenas uma compensação pelas maiores dificuldades encontradas pelas mulheres para contribuir regularmente.

Por fim, ao adotar regras muito rígidas para as mulheres não haverá resultados efetivos para elevar o número de contribuintes entre elas, pois estas deixam de contribuir devido a circunstâncias que independem de estímulos sob o prisma mercadológico.

Um sistema previdenciário com o desenho análogo ao existente no Brasil, para funcionar adequadamente, precisa ter um grande número de filiados e sua distribuição precisa ser mais homogênea entre os diversos segmentos da população. Se essas condições puderem ser respeitadas ao final de uma geração, haverá beneficiários que

receberão muito mais do que contribuíram, caso dos que sofrem um acidente após poucos anos de contribuição ou se tornam inválidos precocemente.

Por outro lado, existem trabalhadores que falecem após décadas de contribuição ou não possuem dependentes para legar uma pensão. É essa variedade de casos que permite equilíbrio atuarial, considerando que o contrato é social e entre gerações. Se não houver compulsoriedade na contribuição, os efeitos da seleção adversa e da miopia dos indivíduos tornarão difícil, se não impossível, o equilíbrio atuarial. A maximização dos interesses individuais não resulta em maior bem estar coletivo, antes pelo contrário. Neste caso apenas se filiarão ao sistema os que tendem a receber mais benefícios do que contribuíram ou os que não puderem se evadir, prejudicando o equilíbrio orçamentário e colocando em risco o equilíbrio atuarial.

Isso também ocorre em sistemas previdenciários capitalizados com contas individuais, pois aqueles que não são amparados ou contribuem o menos possível, acabam por representar um ônus para a sua família ou para a sociedade, tendo em vista ser necessária uma rede mínima de proteção. Essa rede pode, inclusive, ter que atender toda uma geração se os mercados financeiros forem atingidos por uma crise de grandes proporções, conforme apontaram Stiglitz e Orszag (1999) e Barr (2001).

A maioria dos argumentos esgrimidos pelos que criticaram a previdência do setor público e incentivaram reformas que aumentassem a participação dos mercados na gestão do complexo previdenciário não resistiram a uma avaliação que buscasse aferir a eficiência, eficácia e efetividade das ações em termos da metodologia de avaliação utilizada no domínio das políticas públicas. Pelo contrário, os ensinamentos da técnica do seguro social acabaram se revelando eficazes. Talvez seja essa uma das principais razões que induziram as sociedades avançadas a não adotar reformas estruturais, além de seus custos de transição, que são proibitivos em relação aos dispêndios das finanças públicas.

Mas a crise da previdência e da proteção social é um tema que se mantém na pauta, apesar do relativo fracasso que as políticas de retração de suas ações tiveram nas tentativas de consolidação das teses defendidas pelo "Consenso de Washington", segundo Mueller (2002). Talvez seja necessário se posicionar na perspectiva da trajetória da proteção social para encontrar formas de superar as dificuldades existentes.

3.3- EM BUSCA DE UM NOVO ESCOPO DE PROTEÇÃO SOCIAL PARA PROMOVER REFORMAS EFETIVAS

Muitas das medidas propostas visaram incentivar o trabalhador a contribuir, o que foi correto, mas, como foi visto, largamente insuficiente, pois as medidas se restringiram à órbita do sistema previdenciário, deixando de lado a possibilidade de interação com outros segmentos da proteção social, da economia e da sociedade.

A proteção social precisa ser o núcleo central da sociedade. A inserção do cidadão nessa rede deve ser uma condição *sine quae non* para que ele possa ter acesso a bens públicos e privados. A convivência em sociedade pressupõe a existência de direitos e deveres. Entre os primeiros se encontra o direito à vida e à dignidade e é nesse sentido que a transferência de renda age, permitindo a manutenção de um *status* social em caso de infortúnio. Entre os deveres está a necessidade de financiar os riscos que atingem a sociedade, pois todos se beneficiaram do trabalho de cada um. Assim, a obediência aos preceitos sociais deve ser um requisito básico para a vida em sociedade.

Por exemplo, financiamentos para a compra da casa própria deveriam ser feitos com taxas de juros mais atraentes, caso o trabalhador fosse um contribuinte regular. E, acima de um determinado nível de rendimento, isso devia ser obrigatório. O crédito para o consumo também deveria ser destinado àqueles que estão regularmente inscritos na previdência e, se as instituições de crédito não obedecerem esses preceitos, devem ser punidas ou excluídas de linhas de financiamento para empresas. Em outras palavras, a garantia de aval deveria ter como base a renda declarada para fins de contribuição para a previdência. Assim, um volume maior de crédito depende da capacidade de gerar renda.

Aliás, o acesso ao crédito não precisa ser considerado somente como punição, mas sim como uma forma de integração aos circuitos formais de renda. A conjunção entre concessão de crédito, qualificação e previdência teria efeitos importantes nas áreas rurais, permitindo aumentar a produtividade e melhorar as condições de vida das populações que atuam em regime de economia familiar. A importância disso, considerando a transferência de renda para os municípios menores e regiões mais pobres já foi aferida por França (1999).

Tais interações poderiam fornecer um estímulo à filiação muito maior do que menores alíquotas ou vinculações mais fortes entre contribuições e benefícios e não podem ser

desprezadas, pois passa a ser interessante comprovar um nível de rendimentos maior através do pagamento de impostos e contribuições sociais.

Estímulos de mercado ajudam, mas não bastam para garantir a filiação de toda a população ocupada. É imprescindível impor medidas de coerção para que as contribuições sejam realizadas regularmente. Assim, existe a necessidade de maior fiscalização sobre empresas e trabalhadores por conta-própria, punindo os sonegadores com multas e outras medidas previstas na legislação. Mas a coerção precisa transcender a órbita do sistema previdenciário.

Em um sistema mais avançado, onde cada pessoa possuísse um registro único que a vinculasse à sua situação junto ao sistema previdenciário, seria possível montar uma rede de fiscalização tão ampla que seria extremamente oneroso para o indivíduo permanecer na sonegação, ou ainda, seria difícil expandir os negócios nessa situação. Em toda e qualquer relação que este indivíduo tivesse com o setor público seria consultado esse registro e sua situação e aplicado penalidades caso não esteja regularizado. Através de legislação específica, o setor privado também poderia ser utilizado nesse esforço de coerção. Tais mecanismos de coerção, em que o indivíduo deixa de ter a possibilidade de usufruir de diversos serviços caso não esteja em uma situação regularizada, possui um poder coercitivo que não deve ser desprezado.

Medidas de coerção podem ser eficazes, mas somente adquirem legitimidade quando acompanhadas da necessária conscientização da população da importância de se contribuir para a Previdência. Isso se dá através de amplas campanhas que expliquem a importância dos direitos e deveres conferidos pelo sistema de seguridade social. É importante frisar que é um dever de cidadania contribuir, mesmo que o indivíduo possua renda extremamente reduzida, pois todos devem contribuir para o benefício de todos. No caso dos contribuintes com baixa renda, a alíquota de contribuição poderia ser reduzida para patamares mínimos, apenas simbólicos, porém devem ser mantidas. O sistema brasileiro possui um componente social redistributivo importante, na qual os mais privilegiados recebem em benefícios proporcionalmente menos do que contribuíram enquanto os mais pobres recebem proporcionalmente mais. Para melhor exercer essa função de redutor de desigualdades sociais, o sistema previdenciário não pode ser estritamente contributivo necessitando também de impostos para garantir o seu financiamento, como foi previsto na composição do orçamento da seguridade pela Constituição de 1988. Esse componente de financiamento através de impostos deve ser

mantido ou até mesmo aumentado, dado a dificuldade encontrada em aumentar a base de contribuintes do sistema, no entanto, mesmo que a parcela do financiamento através de contribuições diminua no futuro, ainda assim é essencial incorporar os atuais não contribuintes ao sistema, mesmo que com alíquotas menores e pouca participação no total dos recursos arrecadados. A condição de contribuinte da Previdência deve estar na mente do indivíduo como uma conquista de cidadania e não apenas como mais um ônus que o Estado impõe, como muitos encaram a contribuição previdenciária atualmente.

É preciso evitar a idéia de que o problema é decorrente da falta de dinamismo da economia brasileira, com a conseqüente perda de postos de trabalho do mercado formal e que nada pode ser feito a esse respeito. Sendo assim, bastaria que a economia retomasse a rota do crescimento sustentado que o problema estaria automaticamente resolvido. Tal visão impede um enfrentamento mais direto da questão, servindo mais como uma justificativa para manter tudo como está, sem efetivamente empreender esforços mais consistentes para aumentar o contingente de contribuintes. A experiência do "milagre econômico" ilustra bem esse fenômeno.

Por outro lado, as mudanças na economia no contexto do que é chamado de globalização exigem uma readaptação da proteção social em geral e do sistema previdenciário em particular. É preciso estender a todas as categorias o direito de utilizar, ao longo da vida ativa, recursos da previdência para se licenciar de uma empresa e voltar aos estudos, tendo em vista que isso é essencial para a requalificação do trabalhador e aumenta a sua produtividade. Isso permite, também, criar postos de trabalho e promover a crescimento de outros funcionários numa empresa, criando maior dinamismo. Esse tipo de política já existia na social-democracia de países nórdicos.

Por fim, considerando que o tempo livre é uma necessidade na sociedade do conhecimento, é possível utilizar o sistema previdenciário para incentivar a redução da jornada de trabalho, permitindo a complementação de renda, ou ainda, permitir o licenciamento do trabalhador temporariamente para fins pessoais. Todas essas questões devem estar intimamente relacionadas à regularização da situação dos segurados junto à previdência. Mas esse tipo de atitude permite superar os impasses para promover as reformas que, na atualidade, se destinam apenas ao corte de benefícios e nada mais oferecem.

Em síntese, crescimento econômico sustentado não é suficiente para aumentar a filiação ao sistema previdenciário. Estímulos via mercado e aumento da conscientização são úteis e podem ter alguma eficácia para aumentar o contingente de contribuintes, mas nunca serão capazes de garantir a filiação do total da população ocupada ao sistema. O reconhecimento dessas limitações induziram à obrigatoriedade da filiação à previdência. A coerção não deve implicar somente em multas, mas também em perda da possibilidade de usufruto de serviços oferecidos pelo governo ou mesmo pelo mercado, tais como financiamento de imóveis e bens de consumo. Além disso, é preciso que os deveres tenham por correspondência direitos e esses devem se adaptar às necessidades da sociedade contemporânea, que possui uma situação material que permite o usufruto de um nível mais elevado de bem-estar.

3.4 – O PROBLEMA EM PERSPECTIVA E AS SOLUÇÕES QUE PODEM SER DEBATIDAS A PARTIR DE AGORA

O levantamento dos dados das PNAD's de 1990 e 2001 foi o primeiro passo para identificar o perfil dos contribuintes e não contribuintes da Previdência, com o intuito de apreender porque é tão elevada a proporção de não contribuintes no âmbito da população ocupada. A comparação entre esses dois anos identificou se houve mudanças nesse perfil em decorrência das transformações sofridas pela economia brasileira.

A inclusão de um número maior de anos poderia tornar o problema mais fácil de ser apreendido, tendo em vista a persistência do fenômeno ao longo de décadas. Informações mais precisas também poderiam ser obtidas com o cruzamento das variáveis apresentadas, tais como sexo e faixa etária ou escolaridade e faixa de rendimento, mas o levantamento feito no presente estudo já indica pontos importantes para futuros trabalhos que visem aprofundar o tema e levantar novas questões.

O elevado número de não contribuintes não se deve, tão somente, à insuficiência de renda ou de escolaridade. Os dados mostram que, mesmo entre os que auferem maiores rendimentos, a proporção de contribuintes não se universalizou. Entre os trabalhadores por conta própria, aliás, a proporção é bastante reduzida, mesmo quando o nível de rendimentos superou o patamar de 10 salários mínimos. Isso reafirma a

necessidade de fazer estudos mais aprofundados para apreender a real natureza do problema.

O estudo mostrou também que, passados quase 10 anos de intensas transformações na estrutura produtiva do país decorrente da abertura econômica, a situação piorou em termos gerais. Mas, não basta constatar que houve uma deterioração do quadro, pois o problema em essência continuou essencialmente o mesmo, ou seja, as categorias ocupacionais e coortes que apresentavam maior dificuldade de inserção em 1990 foram as mesmas de 2001, confirmando que o problema é causado por fatores estruturais e não somente conjunturais. Em outras palavras, a culpa não é apenas da globalização ou da liberalização da economia, embora os dois fenômenos tenham contribuído muito para agravar a situação.

O quadro apresentado reafirma que fatores econômicos não permitem compreender a situação e estímulos de mercado não resolvem o problema. Mesmo em situações de maior crescimento econômico o contingente de contribuintes sempre foi menor que o de não contribuintes. Em outras palavras, a deterioração da situação social sempre foi uma característica intrínseca dos problemas.

O estudo que se encerra é um primeiro passo para fornecer subsídios de qualidade para o debate em torno da reforma da Previdência, cujo resultado seja um país mais justo e faça das instituições da proteção social, um conjunto de aliados que possam dar sustentação à retomada do desenvolvimento econômico e social.

ANEXO METODOLÓGICO

Os dados utilizados foram extraídos dos microdados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar) disponibilizado pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) dos anos de 1990 e 2001.

Embora a metodologia da PNAD, bem como as variáveis disponibilizadas, tenham sofrido grandes modificações no período, estas não inviabilizam a comparação dos dados de 1990 e 2001. As variáveis utilizadas para a definição das categorias de contribuintes e não contribuintes não são exatamente as mesmas para os anos de 1990 e 2001, mas foram pouco afetadas pelas modificações, pois as informações nelas contidas são, em essência, as mesmas.

Neste anexo estão listados, para as PNADs de 1990 e 2001, as variáveis utilizadas e como foram definidos cada uma das categorias de contribuintes e não contribuintes. É importante salientar que os conjuntos de contribuintes e não contribuintes são mutuamente exclusivos, sendo subconjuntos da população ocupada. Sendo assim, o total dos contribuintes e não contribuintes é igual à população ocupada, ou seja, não há nenhum elemento da população ocupada que não faça parte do conjunto de contribuintes ou dos não contribuintes.

Para a PNAD de 1990 foram utilizadas as seguintes variáveis:

- v501 – O que fez na semana de referência
- v5050 – Posição na ocupação
- v511 – Se contribuía para algum instituto de previdência
- v503 – Código da ocupação
- v512 – Para qual instituto de previdência contribuía
- v2601 – Se era militar ou funcionário estatutário no trabalho principal
- v506 – Se tem carteira assinada

Com base nestas variáveis, define-se as categorias de contribuintes e não contribuintes da seguinte forma para 1990:

- Não contribuinte empregado: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, sua posição na ocupação era de

empregado e não contribuiu para algum instituto de previdência ou não declarado.

- Não contribuinte conta-própria: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, sua posição na ocupação era de trabalhador por conta-própria e não contribuiu para algum instituto de previdência ou não declarado.
- Não contribuinte empregador: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, sua posição na ocupação era de empregador e não contribuiu para algum instituto de previdência ou não declarado.
- Não contribuinte empregado doméstico: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, seu código de ocupação era de empregado doméstico e não contribuiu para algum instituto de previdência ou não declarado.
- Não contribuinte outros: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, sua posição na ocupação era de não remunerados ou não declarado e não contribuiu para algum instituto de previdência ou não declarado.
- Contribuinte RJU federal: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuía para um instituto de previdência federal e era funcionário estatutário ou militar.
- Contribuinte RJU estadual: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuía para um instituto de previdência estadual e era funcionário estatutário ou militar.
- Contribuinte RJU municipal: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuía para um instituto de previdência municipal e era funcionário estatutário ou militar.
- Contribuinte empregados INSS: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuiu para um instituto de previdência federal e possuía carteira de trabalho assinada.
- Contribuinte individual – conta-própria: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuiu para um

instituto de previdência federal e sua posição na ocupação era de trabalhador por conta-própria.

- Contribuinte individual – empregador: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuiu para um instituto de previdência federal e sua posição na ocupação era de empregador.
- Contribuinte individual – empregado doméstico: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, contribuiu para um instituto de previdência e seu código de ocupação era de empregado doméstico.
- Contribuinte individual – outros: aquele que trabalhou ou que possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência, sua posição na ocupação era de não remunerados ou não declarado e contribuiu para um instituto de previdência federal.

Para a PNAD de 2001, as variáveis utilizadas foram as seguintes:

- v9001 – Se trabalhou da semana de referência
- v9002 – Se possuía algum trabalho do qual estava temporariamente afastado por motivo de férias, licença, falta voluntária, greve, doença, más condições de tempo ou por outra razão
- v9003 – Se exerceu tarefas de cultivo, pesca ou criação de animais destinado à própria alimentação das pessoas do domicílio
- v9004 – Se exerceu tarefas de construção de prédio, cômodo, poço ou outras obras de construção destinadas ao uso das pessoas moradoras do domicílio
- v9059 – Se era contribuinte para algum instituto de previdência
- v9029 – Qual a posição na ocupação
- v9008 – Posição na ocupação em empreendimento do ramo agrícola
- v9060 – Qual o tipo de instituto de previdência para o qual contribuía
- v9035 – Se era funcionário público
- v9042 – Se possuía carteira assinada

Com base nestas variáveis, define-se as categorias de contribuintes e não contribuintes da seguinte forma para 2001:

- Não contribuinte empregado: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, não contribuiu para algum instituto de previdência ou ignorado e sua posição na ocupação era de empregado em empreendimento agrícola ou não agrícola.
- Não contribuinte conta-própria: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, não contribuiu para algum instituto de previdência ou ignorado e sua posição na ocupação era de trabalhador por conta-própria em empreendimento agrícola ou não agrícola.
- Não contribuinte empregador: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, não contribuiu para algum instituto de previdência ou ignorado e sua posição na ocupação era de empregador em empreendimento agrícola ou não agrícola.
- Não contribuinte empregado doméstico: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, não contribuiu para algum instituto de previdência ou ignorado e sua posição na ocupação era de empregado doméstico.
- Não contribuinte outros: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, não contribuiu para algum instituto de previdência ou ignorado e sua posição na ocupação era outra que não as listadas acima em empreendimento agrícola ou não agrícola.
- Contribuinte RJU federal: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência federal e era funcionário público.
- Contribuinte RJU estadual: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção

- para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência estadual e era funcionário público.
- Contribuinte RJU municipal: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência municipal e era funcionário público.
 - Contribuinte empregados INSS: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência federal e possuía carteira de trabalho assinada.
 - Contribuinte individual – conta-própria: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência federal e sua posição na ocupação era de trabalhador por conta-própria em empreendimento agrícola ou não agrícola.
 - Contribuinte individual – empregador: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência federal e sua posição na ocupação era empregador em empreendimento agrícola ou não agrícola.
 - Contribuinte individual – empregado doméstico: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência sua posição na ocupação era de empregado doméstico.
 - Contribuinte individual – outros: aquele que trabalhou, possuía trabalho, mas não trabalhou na semana de referência ou exerceu tarefas de cultivo ou construção para si próprio, contribuiu para um instituto de previdência federal e sua posição na ocupação era outra que não as listadas acima em empreendimento agrícola ou não agrícola.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, E. G. *(Des)Equilíbrio da previdência social brasileira 1945-1997 (componentes econômico, demográfico e institucional)*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG (Tese de Doutorado) 1999.
- ANDRADE, E. G. (2000). *Componentes econômico, demográfico e institucional no (Des)Equilíbrio da previdência social brasileira*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG (mimeo).
- ANFIP – Associação Nacional dos Fiscais de Contribuições Previdenciárias. “O Grande Desafio da Previdência Social: a Atratividade com Vetor de Expansão da Cobertura - junho de 2000” In *Economia, Seguridade e Previdência em um Enfoque Não Ortodoxo*. Brasília, 2001
- ANFIP. Seguridade Social e Estado Mínimo-. Brasília, Fundação ANFIP. 2002
- ARELLANO, José Pablo. *Políticas Sociales y Desarrollo. Chile 1924-1984*, CIEPLAN, Santiago de Chile, 1985.
- ARENAS DE MESA, Alberto. “Cobertura Previsional em Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado”. In *Série Financiamiento del Desarrollo, N° 112*, Santiago de Chile: CEPAL., 2000.
- ARENAS DE MESA, Alberto e HERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Héctor. Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile . In *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil e Chile*. Santiago do Chile: OIT. 2001.
- ARENAS DE MESA, Alberto y MARIO MARCEL C. *Proyecciones de gasto previsional 1992-2038: Un modelo de simulación para los bonos de reconocimiento*, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda, Documento de Trabajo, Santiago de Chile, febrero, 1993
- ÂSCOLI, Ugo. Il Sistema Italiano de Welfare. In: ---. Org. --- Welfare State all’italiana. Laterza, 1984.
- AYALA, Ulpiano e ACOSTA, Olga Lucía. *Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL, Série Políticas Sociales, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *Averting the old age crisis*. New York: Oxford University Press, 1994.
- BANCO MUNDIAL. *Brazil: Critical Issues in Social Security*. Washington: Worldbank (Country Report), 2001.
- BARR, N. (2001). Reforma das previdências: mitos, verdades e escolhas políticas. In *A Economia Política da Reforma da Previdência*. Brasília, MPAS Coleção Previdência Social série traduções.

- BARROS SILVA, P. L. B. *Limites e Obstáculos à reforma do estado no Brasil: a experiência da previdência social na Nova República*. São Paulo: FFLCH/USP (tese de doutorado), 1992.
- BARROS SILVA, Pedro.; MELO, Marcus; POCHMANN, Marcio e MATIJASCIC, Milko (1998). Reforma da Seguridade Social no Brasil. Washington, IRDC. Research Report.
- BEATTIE, R., MCGILLIVRAY, W. Uma estratégia arriscada: reflexões acerca do informe do Banco Mundial intitulado envelhecimento sem crise 1. In *Conjuntura Social* V7 n3. Brasília: MPAS, 1997
- BELTRÃO, Kaizô I, LUSTOSA, Bernardo J, OLIVEIRA, Francisco E. B, PASINATO, Maria T. M. "Fonte de Financiamento da Seguridade Social Brasileira" In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL. 1993
- BELTRÃO, Kaizo. (1999). Dependência da população idosa: uma visão previdenciária In *Como vai a população brasileira* v4 n1. Brasília: IPEA.
- BERTRANOU Fabio, GRUSHKA Carlos e ROFMAN Rafael. "Evolución reciente de la cobertura previsional en argentina". In *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil e Chile*. Santiago do Chile: OIT. 2001.
- BORZUTSKY, S. Chile's pioneering privatization. In Dixon, J. and Hyde, M. *The marketization of social security*. Westport. Greenwood Publishers, 2001.
- BRAGA, J. C. E PAULA, S. G. *Saúde e previdência*. São Paulo: Hucitec, 1980.
- BRASIL, *O Livro Branco da Reforma da Previdência*. Brasília: MPAS, 1998.
- BRITTO, Antônio et ali. "Relatório Final: Comissão Especial sobre a Previdência Social". Brasília: CEPAL, Pesquisas, v. 1, 1993.
- BROOKS, S. 2000. Social Protection and Economic Integration: The Politics of Pension Reform in an Era of Capital Mobility. Unpublished Manuscript, Duke University.
- CALSAVARA, Rogério. (2001). A previdência social como fator de desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros. Campinas: NEPP/UNICAMP (Série monografias), 2001.
- CAMARANO, Ana Amelia. (1999). Idoso brasileiro: dependente da família? In *Como vai a população brasileira* v4 n1. Brasília: IPEA.
- CANO, Wilson (1999). Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo Editora Unesp.
- CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. *Reformas Liberais, Estabilidade e Estagnação. (A Economia Brasileira na Década de 90)*. Tese de Livre-Docência, maio 2000. IE/UNICAMP.

- CHACKIEL, Juan. El envejecimiento de la población latinoamericana: ¿hacia una relación de dependencia favorable? Santiago de Chile, CEPAL (Série Population y Desarrollo).
- CHAND, S & JAEGER, A. (1996). *Aging Population and Public Pension Schemes*. Washington: International Monetary Fund, (Occasional Paper 147).
- COHN, A. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1981
- DAIN, Sulamis, SOARES, Laura Tavares & CASTILHO, Marta Reis. "O Financiamento da Previdência Social no Contexto de uma Nova Reforma Tributária" In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL, 1993.
- DAIN, Sulamis. "Dilemas do Financiamento na Nova Previdência" In *Previdência em Dados*. Rio de Janeiro, 1986.
- DEDECCA, Claudio Salvadori. *Reorganização Produtiva, Absorção de Mão-de-Obra e Qualificação*. Campinas: IE/UNICAMP, 2000 (mimeo).
- DELGADO, Guilherme C. *Previdência Rural: Relatório de Avaliação Socioeconômica*. Brasília, DF: IPEA. Texto para discussão, nº 477, maio 1997.
- DELGADO, Guilherme e 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.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In *Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas para a Década de 90*, Brasília, março 1990.
- DRAIBE, S. M.; GUIMARÃES; M. H. C. e AZEREDO, B.. *O Sistema de Proteção Social no Brasil*. Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Relatório de Pesquisa, 1991.
- DRAIBE, S.M., BARROS Silva, P. L. *Previdência e Assistência Social* In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília: MPS/CEPAL, 1993.
- DRAIBE, Sonia. M. e MATIJASCIC, Milko. (2001). "The Market Orientation of Social Security: The Brazilian Case." In Dixon, J. e Hyde, M. *The Marketization of Social Security*. Westport. Greenwood Publishers.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. *As Três Economias Políticas do Welfare State*. São Paulo: Revista Lua Nova, CEDEC, n. 24, set/1991.
- EUZÉBY, A. (2000). *Le financement de la protection sociale el l'emploi de la mondialization de l'économie*. Helsink: International Research Conference on Social Security – ISSA, September 25-27, 2000.
- FEGHALI, Jandira. (1999). Parecer do Relator relativo ao Projeto de Lei Nº 1527. Brasília: Câmara dos Deputados – Comissão de Seguridade Social e Família.

- FELDSTEIN, M. Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economics*, Chicago, v. 82, 1974.
- FELDSTEIN, M. Social security and savings: new time series evidence. *National Tax Journal*, v. XLIX, June 1996.
- FELDSTEIN, M. É hora de privatizar os benefícios previdenciários In *Gazeta Mercantil*, seção Foreign Affairs. São Paulo, *Gazeta Mercantil* 8/8/1997.
- FIGUEIREDO, Argelina e Limongi, Fernando. (1998). Reforma da previdência e instituições políticas In *Novos Estudos Cebrap*, v12 n4. São Paulo: Nobel.
- FOX, Louise e PALMER, Edward. Pension Reform in Europe in the 90's and Lessons for Latin America. Santiago de Chile, CEPAL (Série Financiamento del Desarrollo).
- FRANÇA, Á. S. *A Previdência Social e a Economia dos Municípios*. Brasília: ANFIP, 1999.
- GALBRAITH, J. K. *A sociedade Justa*. São Paulo: Pioneira, 1995.
- GIAMBIAGI, F.. *As Muitas Reformas Da Previdência Social*. Rio de Janeiro Departamento de Economia, PUC Texto Para Discussão No. 430. 2000
- GILLION, Colin (1999). "The Development and Reform of the Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office. Paper at the www.ilo.org/
- GOMES, G. M. e MACDOWELL, M. C. Transferências de renda para famílias: estimativas em nível de municípios In *Conjuntura Social*, v8 n4. Brasília, MPAS, 1998.
- HOLZMANN, Robert, PACKARD, Truman, CUESTA, Jose. "Ampliação da Cobertura em Sistemas Previdenciários Multi-pilar: Limitantes e Hipóteses, Evidências Preliminares e Agenda de Pesquisa Futura" In *A Economia Política da Reforma da Previdência*, Brasília, Coleção Previdência Social, Volume 9, 2000.
- JAMES, Estelle. 1996. "Protecting the Old and Promoting Growth: A Defense of Averting the Old Age Crisis." World Bank Policy Research Working Paper, no. 1570, January.
- JAMES, E. Assegurar uma melhor proteção e facilitar o crescimento: uma defesa do envelhecimento sem crise. In *Conjuntura Social*, Brasília, v. 8, Edição Especial, 1997.
- KAY, Stephen. J. (2001). *Brazil's Social Security Reforms in Comparative Perspective*. Washington: LASA Latin American Studies Association Congress.
- KAY, Stephen. J. e KRITZKER, Barbara. E. (2001). Social security in Latin America: recent reforms and challenges. In *Federal Reserve Bank of Atlanta Economic Review* n 1. Atlanta: Fed. Reserve Bank.
- KLEINJANS Kristin J. The choice of a pension program under uncertainty: Evidence from Colombia. Sigtuna, Suécia: FISS. IX Seminar on Pension Reforma. Mimeo

- LAVINAS Lena. *Evolução do Desemprego Feminino nas Áreas Metropolitanas*. Rio de Janeiro:IPEA, 2000.
- LILIEN, D. *Sectoral shifts and cyclical unemployment In Journal of Political Economy*, v.90, 1992.
- MADRID, Raul. (1999). *The politics of social security privatization. Berkeley: PhD dissertation*.
- MALLOY, J. *Política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MARCEL, Mario e ARENAS DE MESA, Alberto. "Social Security Reform in Chile", Inter-American Development Bank (IDB), Occasional Papers, No5, Washington D.C, 1992.
- MARQUES, R. M e BATICH, M. Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social. In *Conjuntura Social v10 n 4*. Brasília: MPAS, 1999.
- MARQUES, R. M e MENDES, A. *A magia dos números na previdência*. Gazeta Mercantil 13/3/2000.
- MATIJASCIC, Milko. (1994). *Fundos de Pensão e Rearticulação da Economia Brasileira*. Campinas, Instituto de Economia/Unicamp - Texto para Discussão 40.
- MATIJASCIC, Milko. (2000). *A Path in Contradiction: Brazilian Social Security in the 1990s*. Helsinki: International Research Conference on Social Security-ISSA, September 25-27, 2000.
- MATIJASCIC, Milko. *Crise e Reforma do Complexo Previdenciário no Brasil (1988-2001)*. Tese de Doutorado, IE/UNICAMP, Dezembro, 2002.
- MERRIEN François. X. (2001). Las nuevas políticas sociales del Banco Mundial: el caso de las pensiones de jubilación. Paris: UNESCO, Revue Internationale des Sciences Sociales, dezembro
- MENEZES, Esther. *Previdência Social e Redistribuição de Renda no Brasil: uma Resenha da Literatura Contemporânea*. Pesquisa PIBIC/CNPQ, 1998.
- MESA-LAGO, Carmelo. "As Reformas da Seguridade Social na América Latina e os Posicionamentos dos Organismos Internacionais". Brasília, 1995.
- MESA-LAGO, C. Las Reformas de las Pensiones en America Latina y la Posición de los Organismos Internacionales. In *Revista de la CEPAL, nº 60*. Santiago de Chile: CEPAL, 1996.
- MESA-LAGO, Carmelo e ARENAS DE MESA, Alberto. "The Chilean Pension System: Evaluation, Lessons and Challenges" in *The Reform of Pension and Health Care System in Latin America. Do Options Exist?* edited by Maria Amparo Cruz-Saco, University of Pittsburgh Press. Pittsburgh, 1998.

- MESA-LAGO, C. e BERTRANOU F. Manual de economía de la seguridad social latinoamericana, Montevideo, CLAEH, 1998.
- MESA-LAGO, C. *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile, CEPAL (Série Políticas Sociales), 2000.
- MODIGLIANI, F. (2001). *The Adventures of an economist*. New York: Texere Publishing.
- MUNHOZ, Dércio Garcia. “Previdência Social, Perspectivas de Manutenção do Equilíbrio Financeiro” In *Conjuntura Social*, Brasília, nº 6, junho 1995.
- MÜELLER, Katharina. (2001). The Making of Pension Privatisation in Latin America and Eastern Europe – A Cross-Regional Comparison. Paper presented at IIASA World Bank Workshop on “The Political Economy of Pension Reform”
- NERI, Marcelo Cortês. *Cobertura Previdenciária: Diagnóstico e Propostas*. Brasília: MPS, Coleção Previdência Social, Série Estudos, v.18, 2003.
- NERI, Marcelo, CAMARGO, José M. & REIS Maurício C. *Mercado de Trabalho nos Anos 90: Fatos Estilizados e Interpretações*. Rio de Janeiro: IPEA. Texto para discussão, nº 743, julho 2000.
- OLIVEIRA, F.E.B, BELTRÃO, K.I. e MÉDICI, A. C. El sistema de seguridad social brasileño: problemas y alternativas de solución In *Sistemas de seguridad social en la región: problemas y alternativas de solución*. Rio de Janeiro: BID/IPEA, 1994.
- OLIVEIRA, Francisco E. B, BELTRÃO, Kaizô I. & MANIERO, Leandro V. F. Aposentadoria por Tempo de Serviço: Diagnóstico e Alternativas In *A Previdência Social e a Revisão Constitucional*. Brasília. MPS/CEPAL, 1993.
- OLIVEIRA, Francisco E. B. de, BELTRÃO, Kaizô I. & FERREIRA, Mônica G. (1997). *Reforma da Previdência*. Rio de Janeiro: IPEA, Texto para Discussão nº 508.
- OLIVEIRA, J. e FLEURY TEIXEIRA, S. *(Im)previdência social*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- OLIVEIRA, F. E. B. de, BELTRÃO, K. I., PASINATO, M. T.. 1999. *Reforma Estrutural Da Previdência: Uma Proposta Para Assegurar Proteção Social E Equidade*. IPEA Texto Para Discussão No. 690.
- ORSZAG Peter R. & STIGLITZ, Joseph E. “Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems”. Washington: World Bank, Working Paper, 1999.
- PAES DE BARROS, Ricardo. *Labor Market and Poverty in Brazil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- PIERSON P. and MYLES, J. The comparative political economy of pension reform In *Pierson, P.: The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press, 2000.
- PINHEIRO, Vinícius C. “Aspectos Sociais da Previdência no Brasil: O Desafio de Aumentar a Cobertura” in *Previdência, Assistência Social e Combate à Pobreza*, Brasília, Coleção Previdência Social, Volume 3, 2000.

- PINHEIRO, Vinicius Carvalho & MIRANDA, Renata Mello Baars. "O Perfil dos Não Contribuintes da Previdência Social" In *Informe de Previdência Social*, Brasília, v.12, nº 3, março 2000.
- PINHEIRO, Vinícius C. Aspectos sociales de la previsión en brasil: el desafío de aumentar la cobertura . In *Cobertura Previsional en Argentina, Brasil e Chile*. Santiago do Chile: OIT. 2001.
- PINHEIRO, Vinicius Carvalho (2001a). "Reforma da Previdência e Crise na Argentina" In *Informe de Previdência Social*, Brasília, v.13, nº 12, dezembro 2001.
- POCHMAN, Márcio. Inserção Ocupacional e Emprego do Jovem. São Paulo: ABET. 1998
- REIS, M. C. *Choques Setoriais e Desemprego no Brasil*. Rio de Janeiro; PUC/Departamento de Economia, 1999 (Tese de Mestrado).
- SINGH, A. Pension reform, the stock market, capital formation and economic growth In *Issa Review*, v. 49, n. 3. Geneva: AISS, 1995.
- STEPHANES, R. *Reforma da Previdência sem Segredos*. Rio de Janeiro: Record, 1998.
- STIGLITZ, J. E. & ORSZAG P. R.. Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. Washington: World Bank, (Working Paper), 1999.
- TITMUS, R. Essays on the Welfare State. London, Allen & Unwin, 1963.
- THOMPSON, Lawrence. "Mais Velha e Mais Sábia". Washington: Ed. do Instituto Urbano, 1998.
- UTHOFF, Andras. (2001). La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes. In *Série Financiamiento del Desarrollo*, Nº 112, Santiago de Chile: CEPAL., 2001.
- VELLOSO, R. (1999). Balanço da Situação das Contas Públicas. Rio de Janeiro: Estudo Apresentado ao Fórum Nacional INAE/BNDES, maio/1999.