

# INCLUSIÓN PREVISIONAL Y ASISTENCIAL EN BRASIL (1988-2008): ALCANCES Y LÍMITES

Guilherme C. Delgado

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)  
guilherme.delgado@ipea.gov.br

Ana Carolina Querino

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)  
ana.querino@ipea.gov.br

## Resumen

**E**ste documento analiza la influencia de los nuevos derechos del Sistema de Seguridad social después de la Constitución Federal (1988). Al menos, tres fuerzas diferentes e independientes determinan los arreglos en cuanto a las políticas de seguridad social: 1) los nuevos derechos creados por las reglas constitucionales en respuesta la presión social; 2) la caída en el empleo y los salarios contractuales en el mercado laboral impuestos por el ciclo económico; 3) la tendencia de la transición demográfica y su directa pero modesta influencia en el sistema. A pesar de diferencias ideológicas, hay un consenso en que el financiamiento a la seguridad social depende en un incremento de al menos 4 por ciento del PIB al año.

— Palabras clave: seguridad social, mercado laboral, tendencia demográfica.  
Clasificación JEL: H55, J21, J11.

## Introducción

**E**l período de análisis de este artículo se sitúa en la poco más de década y media que transcurre después de la promulgación de la Constitución de 1988, cuando tendencias completamente opuestas afectaron a las políticas de la seguridad social en Brasil. Por un lado, se encontraba la tendencia por la afirmación y ampliación de los derechos sociales bajo el amparo de las nuevas reglas promulgadas con base en los principios clásicos de la seguridad social, inscritos en la Constitución Federal. Y por otro lado, existía una fuerte y persistente desaceleración económica que en la previsión social producía un a creciente necesidad de financiamiento.

En el contexto de estas tendencias opuestas, la exposición que haremos en este artículo sobre la inclusión previsional y asistencial recupera, en cada una de las secciones, el alcance y los límites de la política previsional-asistencial de las últimas dos décadas.

En la Sección 1 tratamos específicamente de dimensionar el sistema previsional vinculado a la seguridad social—indicando su amplia expansión en términos de atención a la población inactiva. Asimismo, se revisa el mercado de trabajo, el cual se contrajo considerablemente en la

relación asalariada provocando una acelerada y significativa reducción de la masa de trabajadores asegurados por la previsión social.

En la Sección 2 el análisis se concentra en los aspectos demográficos actuales y prospectivos, que de cierta forma determinan conjuntamente a los sistemas previsionales en el largo plazo. En este particular, la situación brasileña es muy positiva, pues se observa una relación de dependencia—población en edad inactiva/población en edad activa—muy favorable en un sentido demográfico comparativo. Se observa un relativo equilibrio intergeneracional al comparar las situaciones en 2005 y 2050 para una lista de nueve países grandes (en términos combinados de población, territorio y PIB).

En la Sección 3 sintetizamos las principales normativas del período. Éstas hacen viable la ampliación de la atención de los riesgos en la previsión y asistencia, y al mismo tiempo permiten el incremento de la población asegurada, fuera de la relación asalariada (previsión rural principalmente). Ocurre simultáneamente un aumento de los asegurados rurales, por fuerzas normativas, y una reducción de los asegurados urbanos, por razones económicas.

En la Sección 4 discutimos los límites fiscales actuales y las perspectivas de largo plazo del presupuesto de la seguridad social—que se ve afectado por las marcadas tendencias contradictorias de los “ajustes” económicos restrictivos ante la expansión económica, vis-a-vis la tendencia de expansión de la seguridad social.

En la última sección presentamos las conclusiones referentes a la inclusión previsional-asistencial ocurrida. La perspectiva de su sustentabilidad en el largo plazo es igualmente tratada. Los autores están concientes de que en el futuro habrá riesgos de desmontaje, así como oportunidades de reconstrucción del sistema de seguridad social. El debate actual sobre la nueva Reforma Previsional refleja tales tensiones.

El parte aguas en este campo, como en varios otros campos esenciales de nuestra vida social, es el rumbo de la economía y el perfil del desarrollo que sigamos. Estrictamente en términos previsionales, la solución a la crisis del mercado de trabajo, con la inclusión y/o reinclusión de la masa de trabajadores informales expulsados de la economía formal y de la previsión social, es el tema central en cuestión. Pero también se contempla otra reforma de la previsión, de cuño nítidamente restringido a los derechos sociales básicos. Ésta ataca varios aspectos del ordenamiento de los derechos previsionales brasileños, como lo son el piso de los beneficios, fijados en salarios mínimos, las diferencias de edad rural/urbana y hombre/mujer etc., señalados como promotores del desequilibrio fiscal–intergeneracional en la previsión. La discusión sobre la reforma de la previsión nunca estará exenta de pasiones e intereses. No obstante, sin el esclarecimiento de los complejos procesos políticos, demográficos, fiscales-financieros y ético-normativos que coexisten en este sistema, las reformas conservadoras funcionan a imagen y semejanza de un esfuerzo de Sísifo.

# 1. Previsión Social y la Configuración del Mundo del Trabajo en Brasil

## 1.1 Previsión social: cambios regulatorios y desempeño

Transcurridos poco más de 80 años desde la creación del actual Régimen General de Previsión Social en Brasil (Ley Eloi Chaves de 1923)<sup>1</sup>, observamos que en las dos últimas décadas del siglo han sucedido cambios significativos en la previsión social y en el mercado laboral. La primera clase de transformación—en la previsión social—ocurre en gran medida por las alteraciones constitucionales de 1988, que ampliaron el concepto de previsión social más allá del principio bismarckiano del seguro social asociado al contrato de trabajo. La segunda categoría de transformación—en el mercado laboral—ocurre por los cambios en la economía y en el mercado de trabajo (1982-2004), que bloquearon el intenso proceso de crecimiento del empleo y de salarización ocurridos a lo largo del ciclo de industrialización (1930-1980).

En el período reciente (1988-2004) ha existido un fuerte crecimiento de la previsión social—ya sea en términos de la población económicamente activa rural asegurada, ya sea en términos de la población inactiva que recibe beneficios—conforme a los indicadores que serán analizados más adelante (Cuadro 1 y 2), que ocurre durante un período de relativo estancamiento económico (década de los 90 e inicios del nuevo siglo). Esta aparente paradoja en cierto grado tiene que ver con las características que adoptó el Sistema Previsional después de 1988. El principio de universalidad en el acceso, extendido a los trabajadores rurales, y vinculado al régimen de economía familiar, extiende la cobertura social a las áreas rurales y los incluye en el sistema en condición de “asegurados especiales” También se debe considerar que en gran medida estuvieron madurando los derechos previsionales esencialmente vinculados al contrato formal de trabajo, firmados en los años 60 y 70, cuando el seguro social se amplió considerablemente y se encontraba vinculado al crecimiento del empleo formal en Brasil.

Es posible separar los efectos normativos recientes de los efectos que por lo general son resultado de la evolución del mercado laboral anterior, al construir las etapas de la evolución de

**Cuadro 1**  
**Beneficios Acumulados (*Stock*) Mantenidos por el Sistema INPS-INSS: 1980-2004**  
(tasas de incremento promedio anual para diferentes beneficios y períodos)

Período	1. Beneficio por tiempo de servicio	2. Beneficio por edad	3. Pensión por muerte	4. Beneficio por invalidez	5. Todos los beneficios
1980-1991	6.6	4.9	6.6	4.4	4.5
1991-2004	7.1	6.7	3.5	1.6	4.8
1991-1999	10.2	8.6	3.7	0.9	5.1
1999-2004	2.2	3.7	3.0	2.7	4.2

*Fuente:* Anuário Estatístico da Previdência Social (Anuario Estadístico de la Previsión Social), varios años.

<sup>1</sup> El actual Régimen General de Previsión Social (RGPS) tiene origen en los Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Caixas de Aposentadorias e Pensão) de los trabajadores asalariados, que se comienza a institucionalizar con la Ley Eloi Chaves (1923). Mucho antes de esta fecha ya habían sido creados algunos subsistemas exclusivos para ciertas categorías del servicio público, especialmente militar, con iniciativas que datan del Brasil –Colonial/Imperial. Para una retrospectiva histórica – ver MPAS (2002).

los “beneficios previsionales” pagados por el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) en los últimos 25 años, como se observa en el Cuadro 1.

Los dos períodos previsionales iniciales 1980-91 y 1991-2004 se distinguen básicamente por el hecho de que el segundo incluye y el primero no incluye a las innovaciones de la seguridad social introducidas por la Constitución de 1988 y efectivamente aplicadas a partir de 1992.

A su vez, las dos últimas líneas del Cuadro 1 subdividen el período posterior a la Constitución en una fase fuertemente expansiva de los derechos sociales previsionales y asistenciales (1991-1999), y en una segunda fase más restrictiva (1999-2000) —inaugurada por la reforma de la previsión social, realizada durante el gobierno de Fernando Enrique Cardoso (E. C. n° 20 de diciembre de 1998).

El primer período (1980-91), corresponde a una previsión social estrictamente calcada de los derechos del trabajo estructurados a partir de la Consolidación de las Leyes del Trabajo (1943). Los beneficios acumulados crecen en promedio 4.5 por ciento anual, y los beneficios que más crecieron son la “jubilación por tiempo de servicios” (6.6 por ciento anual) y las “pensiones por muerte” (6.6 por ciento anual).

Obsérvese que en este primer período todos los beneficios permanentes del Cuadro 1 (tiempo de servicios, edad, invalidez y pensiones por muerte) están directa o indirectamente asociados a eventos o riesgos demográficos ocurridos en los años 80, relativos a una población incorporada al seguro social en los años 50 y 60. La tasa promedio final (4.5 por ciento anual), probablemente refleja la aceleración del seguro social formal en los años 50-60, cuando el mercado de trabajo formal se expandió a tasas anuales superiores al 4 por ciento anual. De esto deriva que la previsión social creciera (Beneficios a la inactividad) en este período (1980-91) debido al crecimiento previo del empleo formal y del seguro social de los trabajadores activos en las décadas de los 50 y 60.

Por otro lado, el movimiento de expansión de los beneficios acumulados en el segundo período (1991-2004), es más complejo. Continúa reflejando el proceso de crecimiento del mercado laboral – (ahora relacionado a los años 70), y también refleja las reglas expansivas de la cobertura previsional y asistencial de los años 90 (post-Constitución). La tasa promedio de expansión de los beneficios acumulados se acelera (4.8 por ciento anual), principalmente en la fase anterior a la reforma de la previsión (1991-99), cuando esa tasa de expansión alcanza el 5.1 por ciento.

Sin embargo, para lo que nos importa analizar aquí más de cerca, este segundo período contiene dos fases distintas –de 1991 a 1999 y de 1999 a 2004. En la primera existe una fuerte aceleración de los beneficios por tiempo de servicio y por edad –crecimiento del 10.2 y 8.3 por ciento, respectivamente. En el segundo sub-período, ya bajo la vigencia de la Ley del Factor Previsional<sup>2</sup>, cae fuertemente la tasa de crecimiento de los beneficios acumulados de las “jubilaciones por tiempo de contribución” a 2.2 por ciento, y de las jubilaciones por edad a 4.1 por ciento. Obviamente, la caída en los beneficios por tiempo de servicio/contribución solamente presenta una desaceleración brusca a partir de 1999, después de la súper-aceleración anterior a la promulgación de la Enmienda Constitucional 20, de diciembre de 1998. A su vez, las jubilaciones por edad también desaceleraron su ritmo de crecimiento, probablemente fruto de la dilución en el tiempo del impacto de la alta acumulación ocurrida en el período 1993-95 (previsión rural).

---

<sup>2</sup> La Ley del Factor Provisional, promulgada en noviembre de 1999, tiene como objetivo retardar las jubilaciones por tiempo de servicio/contribución, imponiendo reducciones pecuniarias a aquéllos (as) que buscan la jubilación con “precocidad”.

Los beneficios acumulados totales crecen en el último quinquenio a la tasa promedio de 4.2 por ciento, y por lo tanto más allá de su padrón histórico. Este resultado es atribuible en parte al transición demográfica, aunque con más certeza depende significativamente de la Ley del Factor Provisional.

Quedamos a deber un análisis más detallado de los impactos demográficos y normativos de cada beneficio a lo largo de este cuarto de siglo, dado que tal enfoque escaparía a la intención de ese artículo.

De la información estadística analizada, se desprende la conclusión de que existe una aparente estabilización del nivel de crecimiento de la acumulación total de los beneficios previsionales, en el nivel de 4 a 4.5 por ciento al año, que probablemente refleja el padrón histórico de los últimos 25 años. También es cierto que la elevación de la expectativa promedio de sobrevivencia de la población mayor deberá tener alguna influencia en el largo plazo sobre la evolución de la variable de síntesis: los beneficios acumulados. Esto sin embargo no tiene carácter explosivo debido a que la tendencia demográfica de largo plazo no se manifiesta abruptamente (ver análisis de la Sección 2). Las proyecciones para el futuro precisan tomar en consideración los varios determinantes de esta variable-síntesis. De manera alternativa se puede tomar la tendencia observada en el pasado, para aproximarnos más a la tendencia real del futuro próximo.

## 1.2 Evolución reciente del mercado del trabajo

El análisis del mercado de trabajo que ahora nos interesa realizar tiene por referencia la previsión social. Dicho esto, las nociones de formalidad e informalidad de las relaciones de trabajo aquí consideradas tienen por factor demarcatorio el hecho de que tales relaciones pueden o no estar vinculadas a la previsión social.

La evolución del mercado de trabajo en los últimos 25 años refleja, con gran adherencia, el movimiento de los ciclos económicos de largo plazo: a) el extenso ciclo de industrialización-urbanización 1930-1980; b) el ciclo de semi-estancamiento económico 1982-2004, dentro del cual todavía nos encontramos inmersos.

Desde el punto de vista de las relaciones asalariadas formales, el ciclo económico expansivo conduce a una ampliación significativa de la población ocupada, asegurada por la previsión social. Los Censos Industriales de 1950, 1960, 1970 y 1980 muestran una ampliación del trabajo asalariado formal, con un crecimiento del empleo industrial entre 1950-1970 a una tasa promedio anual del 4.3 por ciento, que se acelera en la década de los setenta (crecimiento del 8.4 por ciento anual entre 1970-74 y del 2.9 por ciento anual entre 1970-80, (Delgado, 1985). El Producto Interno Bruto creció arriba de 5 por ciento en promedio durante este extenso ciclo.

Al final del extenso ciclo de industrialización, la situación ocupacional en términos de “formalización” e “informatización” es el que se sigue, conforme los datos del Cuadro 2.

El sector formal, conforme a los datos del Cuadro 2, medido por la proporción de los trabajadores ocupados en todas las relaciones de trabajo contribuyentes a la previsión social, cayó de un 55.6 a un 41.8 por ciento de la PEA. Se puede notar una caída de cerca de 14 puntos porcentuales de la PEA de contribuyentes a la previsión, tendencia que es opuesta a la observada en las cinco décadas anteriores, cuando la previsión y la asalarización formal crecieron positiva y fuertemente.

**Cuadro 2**  
**Comparación entre los Sectores Formal e Informal en los Censos de 1980 y 2000**  
 (porcentaje)

	1980	1991	2000
<b>Sector formal (contribuyentes a la previsión)</b>	55.6	53.5	41.8
1. Empleados contribuyentes a la previsión	43.8	42.1	30.9
2. Autónomos contribuyentes a la previsión	6.6	6.0	4.3
3. Funcionarios públicos contribuyentes	3.4	2.9	4.8
Subtotal (1+2+3)	53.8	51.0	40.0
4. Empleadores contribuyentes a la previsión	1.8	2.5	1.8
Total de contribuyentes (1+2+3+4)	55.6	53.5	41.8
5. Asegurados especiales potenciales <sup>1/</sup>	-	-	-9.3
Total de asegurados	55.6	53.5	51.1
<b>Sector informal (no contribuyentes a la previsión)</b>	43.4	48.0	55.7
a) Autónomo sin contribución a la previsión <sup>1/</sup>	16.9	18.4	15.6
b) No remunerados en apoyo a la producción	4.6	3.3	3.4
c) Producción para auto-consumo	-	-	2.6
d) Desempleados involuntarios	2.1	5.4	15.3
e) Empleados asalariados sin cartera y sin contribución.	19.8	20.9	18.8
<b>Total de no contribuyentes</b>	43.4	47.0	55.7

*Notas:* 1/ En la categoría “Asegurados Especiales Potenciales” fueron incluidos los “trabajadores autónomos” del sector rural; los “no remunerados en ayuda a miembros del domicilio rural” y los “trabajadores en la producción para auto-consumo,” definidos como ocupados en la semana de referencia del Censo Demográfico.  
*Fuente:* Censos Demográficos (mano-de-obra) – Brasil 1980, 1991 y 2000.

Por otro lado, es muy importante destacar que la masa de trabajadores asegurada por la previsión social disminuyó menos proporcionalmente, considerando el surgimiento de una nueva figura en el último año presentado (2000), la del “asegurado especial rural”—correspondiente a casi el 10 por ciento de la PEA total, que goza de los derechos provisionales básicos, incluidos en el llamado régimen de economía familiar. Este régimen no requiere contribución individual obligatoria; solamente requiere contribuciones de aquellos agricultores con excedente comercializable, susceptible de ser tributado.<sup>3</sup> Este subsistema previsional cubre actualmente sus necesidades de financiación con las fuentes tributarias provenientes del presupuesto de la seguridad social.

El nivel y la composición del Sector Informal (no contribuyente a la previsión) también se alteran considerablemente en este período, simétricamente con los del sector formal. Se observa un aumento significativo del desempleo abierto en el sector urbano y de las actividades de subsistencia en el sector rural. Estas últimas solamente llegan a la Previsión Social a través del nuevo régimen de economía familiar. Ante la crisis, este régimen garantiza condiciones de protección contra la pobreza y la indigencia, hecho que hoy se acepta por consenso en las evaluaciones de la Previsión Rural en Brasil.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Para un análisis del sistema de financiamiento de la Previsión Rural ver Delgado y de Castro (2003).

<sup>4</sup> Para una evaluación exhaustiva de la Previsión Rural Brasileña, Delgado y Cardoso (2000).

Finalmente, con base en los datos y análisis de esa sección, es posible formular algunas conclusiones provisionales, relevantes al conjunto de este artículo: 1) existe una fuerte reducción de la masa de trabajadores contribuyentes de la previsión debido a la acentuada caída del trabajo asalariado legal en la economía; 2) la masa de asegurados totales del Régimen General y de los Regímenes de Servidores Públicos se mantiene relativamente estable (de hecho cae de 55.6 por ciento a 51.1 por ciento de la PEA); 3) ocurre una simultánea expansión de los beneficios previsionales y asistenciales de la seguridad social (Cuadro 1) debido a los hechos demográficos, señalados en la Subsección anterior, combinados con los nuevos derechos sociales introducidos a partir de la Constitución de 1988, analizados de forma más detallada en la tercera sección.

La situación del mercado laboral (la disminución del trabajo asalariado con el crecimiento simultáneo de las relaciones informales), afecta necesariamente el equilibrio fiscal de la previsión social. Por otro lado, el equilibrio fiscal de la previsión social no se resuelve sin que la economía crezca o incida en las relaciones previsionales de la masa de población “informatizada” – cuestión que es tratada de forma más específica en la Sección 3.

## 2. Perfil Demográfico: Aspectos Favorables y Restrictivos

En Brasil, así como en gran parte de los países del mundo, estamos atravesando, a ritmos distintos, por acentuados procesos de transición demográfica. La principal evidencia de esta transición es la transformación de la estructura de edad, caracterizada por el envejecimiento de la población brasileña. Esta transición demográfica puede ser considerada como una tercera categoría de cambios ocurridos en las dos últimas décadas del siglo XX y tiene implicaciones directas para la previsión social. Las otras transformaciones fueron mencionadas en la sección anterior: las alteraciones en el sistema previsional y en la estructura del mercado de trabajo.

Es posible identificar tres fases en la historia poblacional, desde la segunda mitad del siglo XIX. La primera—de 1870 a 1930—se caracteriza por un amplio incremento poblacional, generado por la ola migratoria. La segunda inició en torno a 1940 y duró hasta 1970. En este período también es posible identificar un alto crecimiento poblacional, explicado por la caída en la tasa de mortalidad entre los años 1950 y 1960, con una tasa de crecimiento poblacional del 29 por ciento anual. La tercera fase inició en los años 1980 y llega hasta los días actuales. En este período se acentuó la caída en las tasas de fecundidad—iniciada desde los años 60—y también en las tasas de mortalidad.

Estos hechos han alterado significativamente la distribución de las edades de la población y han generado reflexiones entre los responsables de políticas sociales acerca de sus consecuencias en términos de salud, educación y, principalmente, previsión social. En la primera fase poblacional, la tasa de fecundidad fue de 5.5 hijos por mujer. Actualmente, esta misma tasa es de 2.3 hijos. Asimismo, con los avances en la medicina, las tasas de mortalidad entre los niños—que afectan directamente la expectativa de vida al nacer—y entre los adultos mayores están cayendo. Con esto, la base de la pirámide, formada por individuos que tiene entre 0 y 15 años, está disminuyendo. Consecuentemente, los grupos intermediarios de edad y la población mayor están aumentando proporcionalmente. Así, en 1960, según datos de IPEA (2005b), el 43 por ciento de la población brasileña tenía entre 0 y 15 años; y el 5.3 por ciento tenía más de 60. Actualmente, el 28 por ciento está en el primer grupo y el 8.8 por ciento está en el segundo. De acuerdo con los datos de la División de Población de las Naciones Unidas; (2002) en 1950 la proporción de niños en Brasil

**Cuadro 3**  
**Estructura de Edad y Relaciones de Dependencia en 2005 y 2050**  
 (razones)

Países	2005				2050			
	Relación de dependencia <sup>v</sup>	Edad activa 15-59 años	0-14 años	60+	Relación de dependencia <sup>v</sup>	Edad activa 15-59 años	0-14 años	60+
Argentina	0.676	59.6	26.4	13.9	0.742	57.4	17.8	24.8
Alemania	0.650	60.6	14.3	25.1	0.996	50.1	14.9	35.0
Brasil	0.579	63.3	27.9	8.8	0.745	57.3	17.7	25.0
Canadá	0.550	64.5	17.6	17.9	0.906	52.4	15.7	31.8
China	0.477	67.7	21.4	10.9	0.876	53.3	15.7	31.0
Estados Unidos	0.600	62.5	20.8	16.7	0.776	56.3	17.3	26.4
Francia	0.647	60.7	18.2	21.1	0.949	51.2	15.7	33.0
India	0.666	60.0	32.1	7.9	0.639	61.0	18.3	20.7
Japón	0.675	59.7	14.0	26.3	1.227	44.9	13.4	41.7

*Nota:* 1/ La Relación de dependencia se calcula con la razón de la población inactiva (de 0-14 años y de 60 y más) sobre la población en edad activa (15 a 59 años).

*Fuente:* División de Población de las Naciones Unidas (2002).

era del 38 por ciento, mientras que la de adultos mayores era del 6 por ciento; en el 2000 esa proporción cambió a 33 por ciento de niños y a 8 por ciento de adultos mayores. En términos comparativos internacionales—actuales y futuros—la situación demográfica brasileña es favorable (Cuadro 3), como se puede deducir de las comparaciones descritas a continuación.

La lista de nueve países, en función del tamaño de la población y del territorio o del Producto Interno Bruto mundiales, muestra evidencia sobre la posición demográfica de Brasil en términos de la razón de dependencia de la población inactiva/población en edad activa. Su situación es muy favorable (3a mejor posición en 2005 y en 3a posición también en 2050) y particularmente sobresale su situación actual—de los nueve países, obtiene la 2a proporción más baja (8.8 por ciento) de los adultos mayores en la población, comparado con el doble en Estados Unidos y casi el triple en los dos países europeos—Francia y Alemania. Estos datos y su proyección al año 2050 sugieren la distinta naturaleza de nuestro problema demográfico previsional, que muchas veces escapa al observador no informado.

Proyectada al futuro próximo (2050), la distribución de edades todavía nos es favorable en términos previsionales (ver datos del Cuadro 3). La reducción de la tasa de fecundidad y de mortalidad infantil son fenómenos recientes. De esta forma, se registró una disminución de la base de la pirámide poblacional y un consecuente aumento en la cantidad de individuos en edad activa. Como el sistema previsional brasileño es de reparto, en el cual las jubilaciones se pagan con las contribuciones de los trabajadores, el aumento de la Población en Edad Activa es, en términos aislados, muy positivo. Existe un incremento en la cantidad de contribuyentes potenciales al sistema. Sin embargo, existen otras condicionantes, relacionadas con el mercado de trabajo y con el ciclo económico que anulan el aspecto benéfico de la transición demográfica.

En la sección anterior se realizó un análisis de la evolución reciente del mercado de trabajo y de sus implicaciones para la previsión social. El análisis muestra que, con el ciclo de semi-

estancamiento económico que caracterizó los últimos veinticinco años, el nivel de formalización del mercado de trabajo disminuyó. Asimismo, con el aumento en la cantidad de personas en edad de trabajar, se registra una reducción en el número de contribuyentes para la previsión. Ese hecho representa un problema en el presente y también crea uno mayor en el futuro. En el presente afecta negativamente la base de recaudación de la previsión social, reduciendo la relación entre los contribuyentes activos y los beneficiarios inactivos. Esta situación crea un nuevo problema para el futuro, pues las personas que están en el mercado de trabajo informal actualmente no forman parte del grupo de asegurados de la previsión social. Esto significa que esas personas no van tener derecho a recibir ningún tipo de beneficios en caso de encontrarse en situaciones riesgosas, ya sea en situaciones que dan derecho a beneficios temporales, ya sea en la vejez o en la invalidez. En este último caso aumenta considerablemente la probabilidad de que las mismas se hallen en situación de pobreza e indigencia, sin protección previsional.

Otro aspecto importante a ser tomado en consideración en términos demográficos es el creciente aumento de la expectativa de sobrevida. Hace sesenta años, los brasileños vivían un promedio de cincuenta años. Actualmente, los mismos viven en torno de sesenta y siete, con una expectativa creciente de sobrevida. Este cambio en el perfil demográfico preocupa a los responsables de política previsional, pues los individuos reciben los beneficios durante más tiempo. Hay quienes defienden reformas radicales que buscan la eliminación de una serie de derechos, utilizando largas series de proyecciones demográficas para justificar sus argumentos. Este grupo también se basa en la estructura de edad europea, donde la cantidad de adultos mayores ya supera a la de niños: cerca de 20 por ciento de población mayor y 17 por ciento de niños, de acuerdo con datos de la División de Población de las Naciones Unidas (2002) (Cuadro 3). Sin embargo, esta pretensión de reforma radical no se legitima porque los cambios demográficos no son abruptos, sino graduales. A Brasil todavía le tomarán varias décadas para equipararse a la situación demográfica actual de Europa. La actual distribución de edad brasileña todavía no se compara ni a la que los países actualmente más desarrollados tenían en los años cincuenta. Se observa además, que nuestra relación de dependencia (Población activa/Población inactiva) es la 3a mejor en 2005 para la serie de nueve países (Cuadro 3), posición que se mantiene en 2050.

El argumento demográfico, por otro lado, requiere ser tomado en consideración para el análisis de determinados tipos de beneficios que hoy son insostenibles en nuestra realidad demográfica. Como ejemplo podemos citar las Jubilaciones por Tiempo de Servicio que fueron transformadas en Jubilaciones por Tiempo de Contribución con la reforma de la previsión realizada en 1998. En esa ocasión se intentó establecer una edad mínima para solicitar beneficios, pero la propuesta no fue aprobada. Fue creado un mecanismo de cálculo de las jubilaciones que tuvo como principal objetivo postergar el momento de la jubilación, el *Factor Previdenciario* (Factor Previsional). Éste es un multiplicador que pondera el valor del beneficio en razón inversa a la expectativa de sobrevida de la edad del asegurado. El factor fue eficiente para postergar la solicitud de ese tipo de jubilación, aunque en la forma actual no es el mejor instrumento que pueda ser utilizado debido a una serie de razones que no serán discutidas en el ámbito de ese artículo.

El aumento de la expectativa de sobrevida, provocado por la mejora en la calidad de vida de los individuos tiene otras consecuencias como prolongar la capacidad de trabajo de los mismos. Hace algunos años una persona de cierta edad tenía una capacidad de trabajo muy restringida, pero esa realidad está cambiando. Es común encontrar personas con más de sesenta años que todavía están en el mercado de trabajo. De acuerdo con datos del Censo Demográfico del 2000, el

17 por ciento de la población de adultos mayores trabajaban. De ellos, cerca del 8 por ciento ya estaban jubilados y retornaban al mercado de trabajo con el propósito de complementar su renta (Camerano *et al*, 2004). Este hecho, por un lado, contribuye a la adecuación de las edades mínimas de jubilación con la realidad demográfica, debido a que el riesgo previsional relacionado con la vejez tiene que ver con la no existencia de capacidad de trabajo. Por otro lado, la estructura restrictiva de nuestro mercado de trabajo, principal causa de nuestra crisis previsional, no contribuye a la permanencia por más tiempo de la población mayor en el mercado de trabajo.

### **3. Principales Cambios Normativos en el Ámbito de la Inclusión: Alcances y Límites**

En esta sección haremos una presentación resumida de las principales transformaciones normativas que ocasionan un aumento de la protección previsional y asistencial en el período analizado en este artículo. Estas transformaciones fueron posibles por los cambios conceptuales que comenzaron con la Constitución de 1988. La década de los 80 fue caracterizada por una tendencia que defendía la unificación de los sistemas de salud, de asistencia y de previsión social. Tendencia que estuvo presente y se concretizó durante la elaboración de la Constitución brasileña, y que culminó con la creación del concepto constitucional y del presupuesto de seguridad social. La seguridad social se rige por el principio de universalidad de acceso a los beneficios, de forma que se garantice mayor igualdad y justicia entre los individuos. Estos principios y los nuevos modelos de previsión asistencial y de salud que los reflejan fueron regulados y puestos en práctica en los primeros años de la década de los noventa. Entonces, analizaremos en esta sección las alteraciones en la previsión social y en la asistencia social, representadas por la previsión rural y por la creación del beneficio de prestación continuada, procurando señalar sus alcances y límites.

#### **3.1 Previsión rural**

El embrión de la previsión rural fue establecido en el inicio de la década de los 70, durante el gobierno militar. En aquel momento, el llamado Fondo de Asistencia al Trabajador Rural (FUNRURAL) representó un avance en términos de protección social, ya que la previsión brasileña había sido trazada de forma tal que sólo atendía a los segmentos de la población urbana con capacidad contributiva. El subsistema rural, creado en esta ocasión, ya presentaba trazos de universalidad y era no contributivo; sin embargo, no era capaz de eliminar las características de regresividad, segmentación y corporativismo del sistema. Los beneficios concedidos correspondían a medio salario mínimo y sólo el jefe del hogar tenía derecho a recibirlo.

La Constitución de 1988 y las Leyes 8.212 y 8.213, que en 1991 reglamentaron los principios constitucionales, alteraron significativamente ese subsistema. Los principales cambios fueron hechos en lo referente a las condiciones de acceso, al valor del beneficio y a la creación de nuevas fuentes de financiamiento. La previsión rural comenzó a ofrecer los siguientes beneficios: jubilación por edad, invalidez, seguro por enfermedad, seguro por maternidad, seguro por retiro y pensión por muerte. El subsistema fue integrado al INSS y sus beneficios fueron vinculados al salario mínimo: el nuevo piso previsional establecido por la Constitución. Además de esas transformaciones, se hicieron otras muy importantes en los criterios de elegibilidad. En el subsistema rural la jubilación por edad se otorga con cinco años menos que la urbana: a los 60 años para los

hombres y 55 para las mujeres. Esta diferenciación estaba justificada en la época por los diferenciales de expectativas de vida de las respectivas poblaciones y también por el hecho de que el tipo de trabajo realizado en el campo desgasta más que el urbano. Otro cambio relevante fue la equiparación de género en la concesión de los beneficios: las mujeres, en la nueva situación, no necesitan ser jefes de hogar para tener derecho al beneficio, como se exigía en el antiguo FUNRURAL. Estos dos cambios están entre las principales causas de la expansión cuantitativa de la previsión rural.

Como resaltamos anteriormente, la previsión rural no exige contribución financiera de los asegurados, siempre que no haya excedente comerciable. Esto la caracteriza como un tipo de previsión–seguridad, basada en los principios beveridgeanos. De acuerdo con estos principios, debe haber un componente no contributivo en el sistema previsional, que conceda beneficios mínimos, sin exigir una contribución financiera. En el caso brasileño, los asegurados rurales precisan sólo comprobar su tiempo de actividad en el régimen de economía familiar. Sin embargo éstas no son suficientes para financiar el pago de los beneficios. La complementación se hace con las contribuciones del sistema urbano y con las demás contribuciones sociales del presupuesto de la seguridad social.

En términos de protección, este régimen diferenciado de contribución previsional es de fundamental importancia, siendo determinante para garantizar el elevado nivel de cobertura en la atención de riesgos previsionales y asistenciales que ahora caracteriza al Brasil. En el medio rural, una proporción muy pequeña de los trabajadores tiene capacidad contributiva, la gran mayoría trabaja dentro del régimen de economía familiar y constituye la población objetivo de la previsión rural.

Por todas estas características, la previsión rural tuvo un fuerte impacto en términos de inclusión previsional a lo largo de los años 90, principalmente en el período que va de 1993 a 1995, cuando ya no se producen grandes saltos en términos de aumento cuantitativo más allá del crecimiento vegetativo del *stock* de beneficios. En la sección 1 de este artículo, donde se dimensionan el sistema de previsión brasileño y su evolución a lo largo de 25 años, fue mostrado que en el período que va de 1991 a 1999, el *stock* de Jubilaciones por Edad, por ejemplo, creció a una tasa de 8.3 por ciento. De 1999 a 2004 esta tasa cayó a 4.1 por ciento. Se considera que el conjunto de beneficios pagados en el medio rural, entre 1992 y 1994, período en que se observó de forma más clara los efectos inclusivos de este nuevo modelo de previsión, incrementó a 2.4 millones de beneficios: en 1992 se pagaban 4.1 millones y en 1994 ese número alcanzó los 6.5 millones. En agosto de 2005, la clientela rural beneficiaria en el INSS ya sumaba 7.3 millones beneficiarios.

Hay un consenso en torno de los puntos positivos de este régimen de inclusión previsional. El otorgamiento de los beneficios de la previsión rural contribuye a la mejoría de la calidad de vida de los individuos, debido a la reducción de la pobreza, redistribución regional de renta y desarrollo de la agricultura familiar. Produce también cambios en los roles sociales dentro de la familia, entre otros efectos ampliamente discutidos en estudios de evaluación de este subsistema previsional (Ver Schwarzer, 2000 y Delgado y Cardoso, 2000).

Actualmente está en debate la nueva regulación de la previsión rural para perfeccionar el modelo adoptado. Existe un proyecto en trámite en la Comisión de Seguridad Social de la Cámara de Diputados que busca un consenso entre el Poder Ejecutivo y diversos segmentos del movimiento social. Los puntos objeto de perfeccionar son: establecimiento de criterios para definir el régimen de economía familiar y del asegurado especial; centralidad del trabajo para el acceso a la previsión y contribución previsional asociada al excedente; e inscripción, registro y documentación del

asegurado especial. Es importante resaltar que el consenso en torno a estos puntos preservó todos los principios de seguridad social originales de este subsistema previsional.

### **3.2 El Nuevo modelo de asistencia social: la creación del *Benefício de Prestação Continuada* (Beneficio de Prestación Continua)**

Los derechos y las obligaciones públicas establecidas por la Constitución con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de protección al individuo frente a las situaciones de vulnerabilidad también preveían la reformulación del modelo de Asistencia Social Brasileño, que hasta entonces era caracterizado por relaciones de clientela y de exclusión. En 1993 fue aprobada la Ley Orgánica de la Asistencia Social (LOAS) y con ella se implementó un nuevo modelo asistencial en Brasil. Entre las novedades de este modelo está su inspiración en un conjunto de derechos sociales, con el reconocimiento de la importancia y la aplicación de los principios de universalidad en el acceso, participación en la gestión de políticas públicas, diversidad de las bases de financiamiento e irreductibilidad del valor de los beneficios. O sea, los mismos principios presentes en la previsión rural.

Actualmente, la Asistencia Social está constituida por diversos programas. Los principales son: *Bolsa Família* (Sacola Família), Programa de Erradicación del Trabajo Infantil, Beneficios de Prestación Continua, entre otros. En esta sección, abordaremos solamente el *Benefício de Prestação Continuada* (Beneficio de Prestación Continua) –BPC- que es resultado de la reestructuración del sistema de pensiones asistenciales. El BPC es la mayor innovación de la LOAS y es el beneficio asistencial responsable del proceso de inclusión abordado en este artículo.

Hasta 1995, la pensión concedida en el ámbito de la Asistencia Social era la Renta Mensual Vitalicia (RMV, *Renda Mensal Vitalícia*). La RMV, así como la previsión rural, fue creada en la década de los 70 durante el gobierno militar. La población objetivo de este beneficio era el adulto mayor con 70 años o más y los portadores de deficiencia que comprobasen no tener medios para su sustento. La RMV es un beneficio relativamente excluyente, ya que una de las condiciones de elegibilidad es que los candidatos hubiesen realizado al menos 12 contribuciones a la previsión social. De esta forma, sólo las personas que en algún momento de sus vidas hubieran trabajado en el mercado laboral formal, tenían acceso al beneficio. Sin embargo, los grupos sociales más frágiles son justamente los trabajadores informales y las trabajadoras domésticas. La RMV tampoco incluía a los individuos con deficiencias congénitas. Otro factor que limita el nivel de protección de la RMV era el valor del beneficio: medio salario mínimo.

A partir de enero de 1996, el BPC empezó a ser concedido, substituyendo a la RMV. Inicialmente, el BPC estaba dirigido a los adultos mayores con 70 años o más y a los portadores de deficiencias, incluyendo aquéllos con deficiencia congénita. Al contrario de la RMV, en el BPC no se exigen contribuciones mínimas a la previsión social. Basta que el individuo, además de pertenecer a alguno de los dos grupos mencionados arriba, resida en un domicilio con renta per capita inferior a un cuarto de salario mínimo, donde ningún miembro sea beneficiario de pensiones de la previsión social o del seguro desempleo. Otro diferencial importante: el valor del beneficio se aumentó de medio a un salario mínimo. Este incremento en el valor de la pensión, la nueva definición de invalidez, el hecho de no ser necesario realizar las contribuciones previas a la previsión social, y la reducción de la edad mínima para la concesión del beneficio, son los principales factores responsables del aumento en el nivel de protección, determinado por la ampliación de la cobertura y el valor del beneficio.

**Cuadro 4**  
**Cantidad de Beneficios Asistenciales Pagados: 1995 a 2004**  
(posición de diciembre en miles)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Beneficios asistenciales</b>	1,218	1,489	1,707	1,827	1,937	2,042	2,105	2,253	2,330	2,629
Amparos asistenciales (BPC)	-	346	646	848	1,033	1,210	1,339	1,561	1,701	2,061
Portador de deficiencia	-	304	557	641	720	81	870	976	1,036	1,128
Adulto mayor	-	42	89	207	312	403	469	585	665	933
Rentas mensuales vitalicias	1,203	1,127	1,043	959	886	813	747	674	611	551
Rmv invalidez	701	667	626	585	548	510	476	437	403	370
Rmv edad	502	459	42	374	338	303	272	237	208	181

*Fuente:* Anuário Estatístico da Previdência Social (varios años) y Boletim Estatístico da Previdência Social (diciembre de 2004).

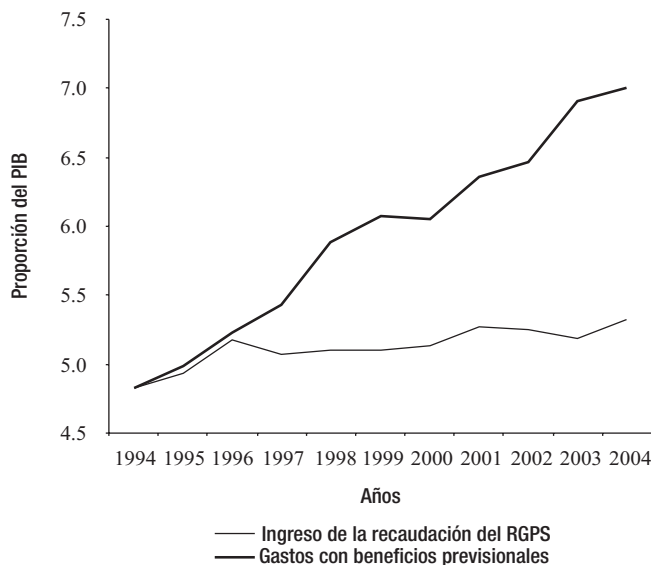
El BPC es el programa asistencial que más crece. Fue en el BPC para personas portadoras de deficiencia (BPC-PPD) que se verificó el mayor incremento. El salto más notable en la cantidad de beneficios concedidos ocurrió cuando cambiaron los criterios de concesión. El piso se dio entre 1996 y 1997, cuando fueron incluidas las personas que cumplían con las nuevas reglas de invalidez y también aquellas que nunca habían contribuido. Entre los beneficiarios del BPC para el adulto mayor, hubo dos saltos: uno entre 1997 y 1999 y otro entre 2004 y 2005, cuando se hicieron válidas las reducciones de edad mínima para la concesión, previstas en la LOAS. Primero la edad fue reducida de 70 a 67, y después de 67 a 65 después de la aprobación del Estatuto del Adulto mayor. Además de los cambios en las reglas, otros factores influyeron en el aumento de la población objetivo del BPC. Como ejemplo, podemos citar las condiciones generales de vida de la población y los aumentos reales en los salarios mínimos (que ubicaron a una cantidad mayor de personas por debajo de la línea de la pobreza estipulada).

Además, el BPC posee potencial para expandirse sin alterar los actuales criterios de elegibilidad. Esto ocurre porque existe todavía un contingente de personas que podrían estar siendo beneficiadas, pero que no reciben el beneficio. De acuerdo con datos de la Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD) del 2003, hay cerca de 150 mil adultos mayores con renta familiar per capita inferior a  $\frac{1}{4}$  de salario mínimo que no reciben ningún tipo de beneficio. Además, existen los portadores de deficiencia que también podrían estar recibiendo el beneficio y que sin embargo no lo reciben. Por otro lado, es posible encontrar personas que no cumplen con los criterios de elegibilidad y que reciben el BPC. Para evitar este tipo de situación se realizan evaluaciones periódicas entre los beneficiarios, para confirmar que los mismos todavía se encuentren en situación de vulnerabilidad.

#### **4. Los Límites Actuales del Régimen General de Previsión (RGPS) y las Perspectivas a Largo Plazo**

La evolución de la recaudación neta y del gasto por beneficios provisionales del RGPS entre 1993 y 2004 evidencia, a partir de 1996 (ver Gráfica 1), el surgimiento de una necesidad de financiación que crece y que en el último bienio (1993-94) se sitúa alrededor de 1.7 por ciento del PIB.

**Gráfica 1**  
**Evolución de la Recaudación Neta y del Gasto por Beneficios en el RGPS (1994/2004)**



La existencia de esta “necesidad de financiación” es de esperarse, al tomar en cuenta todo el análisis de las secciones precedentes. En gran medida refleja los nuevos derechos sociales creados para el sector rural (ver correlación del saldo/déficit de caja de la previsión rural y correspondiente saldo/déficit de caja del RGPS en el período 1994-2001 en Delgado y de Castro, 2003). Esta necesidad de financiación entró en el presupuesto de la seguridad social, sin incrementar la deuda pública, porque hubo cierta expansión de las fuentes tributarias de la seguridad social en el período<sup>5</sup>, sin embargo, aparentemente éstas habían alcanzado su techo en el ejercicio del 2005.

A esta situación del RGPS se le debe sumar todavía la “necesidad de financiación” del Régimen Propio de Servidores Públicos de la Unión, también financiado por el presupuesto de la seguridad social, que gira alrededor 1.5 por ciento del PIB. La cuestión fiscal-previsional que se coloca en el presente es sobre la tendencia de esa variable síntesis para el próximo decenio, consideradas las situaciones, tendencias de los gastos y de la recaudación.

La década de 1990 fue marcada por hechos que tuvieron impactos directos en la previsión social. En este período, fue regulado e implementado un conjunto de dispositivos constitucionales que alteraron el sistema provisional brasileño, aumentando su cobertura y dando a éste un carácter político de distribución de la renta. El argumento de la previsión rural –un tipo de previsión-seguridad, que no exige contribución financiera previa para la percepción del beneficio; y la vinculación del piso previsional al salario mínimo son algunas de esas medidas (que acabaron teniendo un impacto muy positivo en la reducción del nivel de pobreza). Esas nuevas características de la previsión brasileña, en conjunto con otros factores, como el envejecimiento de la población y la estabilización monetaria, generaron una presión mayor sobre el gasto por beneficios

<sup>5</sup> Para un análisis del presupuesto del período ver IPEA (2004) e IPEA (2005a)

previsionales, que crecieron a un ritmo más acelerado que el nivel de recursos recaudados por el INSS, como se puede observar en la Gráfica 1. En 1995, la recaudación neta fue de 5 por ciento del PIB y, en 2004, el valor recaudado por el INSS fue de 5.4 por ciento del PIB. Por el lado de los gastos, la variación del gasto por beneficios previsionales fue mucho mayor: entre 1995 y 2004, los gastos aumentaron pasando de 5 al 7 por ciento del PIB.

El sistema provisional brasileño es un sistema de reparto cuya principal fuente de financiación es el impuesto sobre la nómina. De esta forma, los recursos recaudados por el INSS son directamente afectados por el nivel de formalización y por el ingreso promedio de la población ocupada, que a su vez depende del desempeño de la economía. El período analizado se ve afectado por bajas tasas de crecimiento y por cambios en las relaciones de trabajo, con una participación decreciente de trabajadores asalariados formales.

Las diferentes trayectorias de gastos y de ingreso previsional, mostradas en la Gráfica 1, proveen evidencia de los diferentes determinantes económicos-previsionales que las explican. Los determinantes del gasto por beneficios, desagregados en términos de precios y cantidades, pueden ser descritos con la siguiente ecuación de incremento:

$$\frac{\Delta B_t}{B_0} \cdot \frac{1}{INPC} = \left[ \left( \frac{\Delta \text{Stock } B_t}{\text{Stock } B_0} \cdot \frac{\bar{P}_t}{P_0} \right) + \left( \frac{\Delta P_{wt}}{P_{w0}} \cdot \frac{B_{w0}}{B_0} \right) \right] \cdot \frac{1}{INPC} + \left[ \frac{\Delta d}{B_0} \right] \cdot \frac{1}{INPC}$$

donde:

- $B_t$  y  $B_0$  Son los valores totales de los beneficios efectivamente pagados en los dos períodos, deflactados por un índice general de precios (INPC)
- $\Delta \text{Stock } B_t$  y  $\text{Stock } B_0$  Son las cantidades físicas del *stock* de beneficios pagados en cada período, ponderados por los precios medios en cada período.
- $\frac{\Delta P_{wt}}{P_{w0}}$  Es igual al incremento del salario mínimo en el período t sobre la base cero.
- $\frac{B_{w0}}{B_0}$  Es la participación en valor de los beneficios del salario mínimo en el valor total de los beneficios.
- $\frac{\Delta d}{B_0}$  Corresponde a las decisiones judiciales sobre el pago de beneficios pasados, o parte de éstos, como deuda del sistema provisional por decisión judicial definitiva.

Se observan entonces las dos variables claves para determinar el incremento real de los gastos – la variación anual del *stock* de beneficios y la tasa de incremento real del salario mínimo. La primera, como se vio en la sección 1, presenta un fuerte componente demográfico-previsional que es determinante, y se sitúa, a lo largo de los últimos 25 años – en el entorno de 4 a 4.5 por ciento al año de variación. La segunda variable—el salario mínimo—ha aumentado en los últimos diez años por arriba del crecimiento del PIB. Esto implicó que en el período 1995-2004 (09 años incrementales) existiera un crecimiento de los gastos del 100 por ciento en términos reales, lo que equivale a un incremento promedio anual del 8.5 por ciento.

**Cuadro 5**  
**Variación anual del Gasto por Beneficios-RGPS, Ingreso de la Previsión y PIB: 1995-2004**  
 (porcentaje)

Variación Anual	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	95/2004
Gastos	9.0	10.9	11.2	3.8	6.3	6.0	6.0	4.40	14.1	1.9850
Recaudación INSS	9.0	3.4	1.9	0.1	6.8	4.3	2.0	-0.26	10.8	1.4223
PIB	2.7	3.3	0.1	0.8	4.4	1.4	1.5	-0.20	5.0	1.2052

En el mismo período (1995-2004) la recaudación neta provisional (RGPS), tuvo una variación real de 42 por ciento (Cuadro 5).

Finalmente el PIB creció acumulativamente en estos nueve años (20.5 por ciento), o sea tuvo un incremento promedio anual de 2.0 por ciento. Es importante destacar que en todo el período la recaudación previsional crece prácticamente el doble de la tasa de crecimiento del PIB. Eso no es un resultado casual, ya que provee una pista significativa para entender la dinámica de las cuentas previsional del actual ciclo económico y demográfico.

Debido a que la recaudación previsional es más compleja y difícil de escribir en forma de ecuación, como hicimos con los gastos, observamos la relación de recaudación con el PIB, es auto evidente. Con una elasticidad de la recaudación previsional con relación al PIB del orden de 2.0, como se puede inferir de los datos del período 1995-2004, se reflejan dos fenómenos muy peculiares del ciclo previsional brasileño: 1) una sensibilidad del mercado de trabajo a la afiliación previsional, dependiente de la tasa de crecimiento económico; 2) también una alta sensibilidad de recuperación de créditos previsionales en cobranza de los deudores, dependiente también de la tasa de crecimiento económico.

Si las hipótesis planteadas arriba fueran significativas para la determinación de la elasticidad del PIB recaudado en torno del 2, podríamos inferir una tesis virtuosa de que una firme trayectoria de recuperación económica –alrededor del 4 al 5 por ciento al año, estabilizaría y después invertiría la necesidad de financiamiento del RGPS – en torno a 1.5 del PIB. Lo que es perfectamente asimilable con la capacidad de financiación del presupuesto de la seguridad social brasileña.

Por último, es importante destacar que las necesidades de financiamiento de toda la previsión federal –RGPS y del Régimen Propio de los Servidores de la Unión, no fueron hasta el presente responsables de la creación de la deuda pública neta. Esto se debe al aumento de la tributación que se dio en la última década y media y que sustentó la expansión del gasto por beneficios, en un conjunto de bajo crecimiento económico. (Ver crecimiento medio del PIB alrededor de 2 por ciento anual entre 1995 y 2005).

No obstante el carácter inflexible a la baja de los gastos previsionales y la determinación parcial de las variables demográfico-previsionales, imponen la necesidad de crecimiento económico como condición para la sustentabilidad de los derechos previsionales.

Finalmente se debe considerar la hipótesis de inclusión previsional de nuevos contingentes de trabajadores, ya sea informalizados—los trabajadores informales urbanos principalmente, que todavía sufren un proceso amplio de exclusión de la seguridad social. Tanto a éstos como a los que ya se encuentran en el sistema, la capacidad de financiación del sistema de seguridad social dependerá crucialmente del ritmo y del modelo de desarrollo económico que prevalezca en el futuro próximo.

## 5. Conclusiones

La ampliación de la atención previsional observada en el período de análisis (1988-2004) es realmente significativa. Medida en términos de beneficios previsionales y asistenciales, esta atención prácticamente se duplicó desde que entraron en vigor los nuevos derechos sociales constitucionales de la seguridad social (1991).

Contrariamente a la ampliación de los derechos, el mercado de trabajo asalariado, fuente básica del contrato social previsional, se contrajo fuertemente, expulsando del sistema previsional contributivo entre 1980 y 2000 a más de 10 millones de trabajadores en términos netos (14.5 por ciento de la PES perdido entre los dos Censos Demográficos).

El movimiento contradictorio de ampliación de la atención previsional y de reducción del mercado de trabajo tiene consecuencias fiscales en el presupuesto de la seguridad social, como se concluye adelante; sin embargo, responde a su propia lógica. La atención de riesgos previsionales y asistenciales en la última década y media refleja dos procesos independientes: 1) la ampliación del seguro social previsional en los años 1960 y 1970 del siglo XX, fruto del fuerte ciclo expansivo industrial 1930-1980; 2) la ampliación del seguro previsional al régimen de economía familiar rural en los años 1990—bajo el abrigo de un concepto de previsión–seguridad social, de naturaleza redistributiva.

No obstante la fuerte contracción económica y la disminución del empleo asalariado formal en la previsión, la estructura de edad de la “Población en Edad Activa” (PEA 15-60 años); y de los “adultos mayores” (60 años y más), continua siendo muy favorable en términos demográfico–comparativos. Con una PEA de 63 por ciento en 2005 y una población adulta mayor de alrededor del 8.5 por ciento, nuestro perfil demográfico refleja una transición demográfica mucho mejor en términos previsionales que el perfil europeo o norteamericano, donde los adultos mayores alcanzan un porcentaje, respectivamente, del triple y del doble comparado con nuestra población.

El aumento de la población asegurada en la previsión social solamente ocurrió en el medio rural—fruto de la introducción del seguro especial en el régimen de economía familiar. Y este fue, en términos del sector, muy significativo, incorporando cerca de 10 por ciento de la PEA total a la previsión, que de otra forma jamás llegaría a ella por los vínculos del contrato de trabajo asalariado. Éste nunca fue dominante en el medio rural, y tampoco los variados arreglos de auto-ocupación de la agricultura familiar. Pasada más de una década desde la ampliación de la previsión rural, existen fuertes evidencias de sus efectos redistributivos y de combate a la pobreza en el medio rural.

La ampliación de la previsión-asistencial ocurrida en la última década y media ha provocado impactos fiscales, y ha mostrado su carácter redistributivo. En consecuencia, crecieron las necesidades de financiación del Régimen General de la Previsión Social (RGPS) – que hasta 1996 presentaba flujo de caja cero, y que actualmente requiere transferencias del presupuesto de la seguridad social –de la orden de 1.7 por ciento anual del PIB. La financiación de este sistema en períodos de semi-estancamiento económica se hace mediante el aumento en la tributación de las llamadas “Contribuciones Sociales”.

Para el futuro, el proceso de inclusión previsional y asistencial requiere avanzar frente a la desprotección legal que todavía tenemos en nuestra estructura ocupacional. Sin embargo la economía del trabajo y la inclusión previsional que tendremos en el futuro no será ciertamente una

repetición del pasado (inclusión por el empleo asalariado formal). Tampoco es posible viabilizar fiscalmente el sistema de seguridad social, sin un continuo crecimiento económico, a un ritmo no inferior al 4 - 5 por ciento anual.

Existe todo un discurso neo-conservador que propone una reforma a la previsión, demoledora de los derechos básicos de la seguridad social. El argumento clave de este discurso sería su inviabilidad fiscal, frente a los nuevos derechos sociales y también debido a los costos impuestos por la transición demográfica.

La hipótesis central de este artículo es que existe una crisis aguda en el mercado de trabajo, donde el empleo asalariado se ve fuertemente reducido en la economía. Esta es la principal causa de la crisis de los sistemas previsionales. Los derechos sociales básicos de la seguridad cumplen en este contexto con un rol contracíclico de protección a los pobres no asalariados formales. Reducir o extinguir tales derechos—discurso que ya circula en la agenda ultra-conservadora—agrava la desigualdad social y no resuelve el dilema del desarrollo económico. No es posible el desarrollo sin la incorporación de la proporción (mayoritaria) informal de la fuerza de trabajo a la economía formal. A su vez, sin crecimiento económico las necesidades de financiación de la seguridad social crecen y las fuentes de financiación se agotan.

La reforma de la previsión que hace sentido, en el contexto de nuestra hipótesis central, es aquélla que permita creativamente incluir los múltiples arreglos productivos y ocupacionales del mercado de trabajo en la previsión social. En el ínterin, la economía precisaría crecer y el sistema tributario de la seguridad social transferir a los asegurados más pobres una proporción razonable de recursos—al nivel actual por ejemplo (1.7 por ciento del PIB)—para viabilizar una transición provisional del asalariado formal a los varios arreglos de la economía familiar que tenemos en nuestras economías informales. La contribución financiera de este sector informal a la previsión solamente podría ser requerida cuando esas actividades y/o relaciones de trabajo fueran efectivamente productoras de excedentes monetarios.

## Referencias

**Camarano, Ana Amélia, Solange Kanso, y Juliana Leitão e Mello.** “Como Vive o Idoso Brasileiro”. En *Os Novos Idosos Brasileiros: Muito Além dos 60?*. Editado por Ana Amélia Camarano. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2004.

**Delgado, Guilherme.** “Capital Financeiro e Agricultura no Brasil”. São Paulo: Ícone – UNICAMP, 1985.

**Delgado, Guilherme y José Celso Cardoso, eds.** *A Universalização de Direitos Sociais no Brasil*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2000.

**Delgado, Guilherme y Jorge Abrahão de Castro.** “Financiamento da Previdência Rural: Situação Atual e Mudanças”. Documento para discusión no. 992. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2003.

**IPEA.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise no.9. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), agosto, 2004.

**IPEA.** Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise no. 10. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), febrero, 2005.

**IPEA.** *Radar Social*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2005.

**MPAS.** *Oitenta Anos da Previdência Social*. Brasília: Ministério da Previdência Social (MPAS), 2002.

**Schwarzer, Helmut.** “Impactos Socioeconômicos do Sistema de Aposentadorias Rurais no Brasil: Evidências Empíricas de um Estudo de Caso no Estado do Pará”. Documento para discusión no. 729. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2000.

**Schwarzer, Helmut, y Ana Carolina Querino.** “Benefícios Sociais e Pobreza: Programas não Contributivos da Seguridade Social Brasileira”. Documento para discusión no. 929. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2002.

**División de Población de las Naciones Unidas.** *World Population Prospects: the 2002 Revision*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, 2002.

