

# ASPECTOS SOCIALES Y PREVISIONALES EN EL BRASIL<sup>1</sup>

Vinicius Pinheiro<sup>2</sup>

Un desafío en el aumento de la cobertura (\*)  
(Versión preliminar)

## 1. INTRODUCCION

Este texto trata dos aspectos sociales en el sistema provisional brasileño, destacando la importancia de los beneficios provisionales en la sustentación de la renta y en combatir la pobreza entre los ancianos, analizando los factores determinantes de la cobertura de la previsión social.

Se argumenta que la expansión de la cobertura es el principal desafío a corto plazo para el desarrollo de; sistema provisional nacional y pre-requisito para la continuidad de la política de sustentación de la renta para los ancianos. El aumento de la cobertura debe ser objetivo de una política específica que conjugue modificaciones legislativas, con flexibilización de normas y creación de estímulos para la afiliación al sistema, medidas de simplificación administrativas, fiscalización, además de campañas de información y concientización, realizadas por intermedio de una sociedad organizada.

Un estudio reciente de la Organización Internacional de; Trabajo - OIT (2000), reveló que más de la mitad de la fuerza mundial de trabajo y sus dependientes no están amparados por cualquier tipo de sistema de seguridad social (1). Eso significa que, en un futuro, ese contingente deberá presionar por el aumento de gastos públicos en programas asistenciales o reducirá la renta media per capita de sus familias.

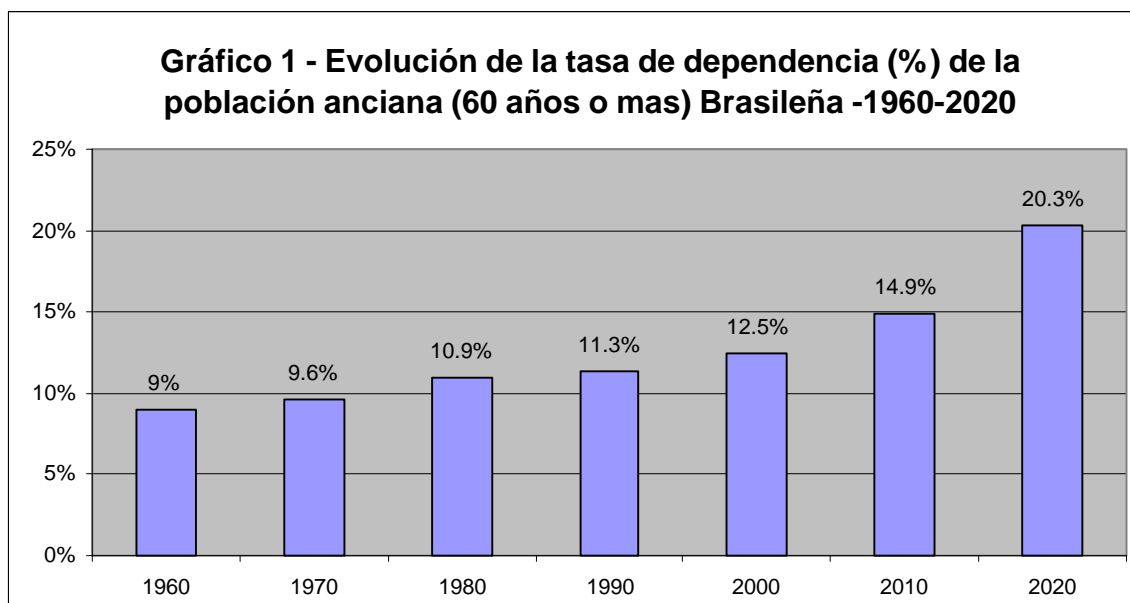
La explosión de esta bomba social debe ser potencializada en un contexto de aumento de longevidad y disminución de las tasas de fecundidad, que implica el incremento de la participación de los ancianos en la población total. En el Brasil, la proporción de la población de mas de 60 años pasó de; 4% en 1940 al 8% en 1996. De acuerdo con las estimaciones de Camarano (1999), esta proporción debe alcanzar el 15% en el 2000. (2)

El proceso de envejecimiento poblacional implica un deterioro progresivo de la razón de dependencia entre la población anciana (con mas de 60 años) y la población con edad entre 15 y 59 años. Conforme se puede observar el gráfico 1, mientras que en los últimos 40 años este indicador presentó un crecimiento de 3,5 puntos porcentuales, para los próximos 20 años las estimaciones apuntan hacia un aumento acelerado de 8 puntos porcentuales. En el 2020, la población con mas de 60 años será equivalente al 20,3% de la población entre 14 y 59 años.

---

<sup>1</sup> Publicado en "Indicadores de la Seguridad Social" - Asesoría Económica y Actuarial del BPS - Julio 2000

<sup>2</sup> Original en Portugues - Traducción Sylvia Viola - Jefe - Asesoría Economica y Actuarial del BPS



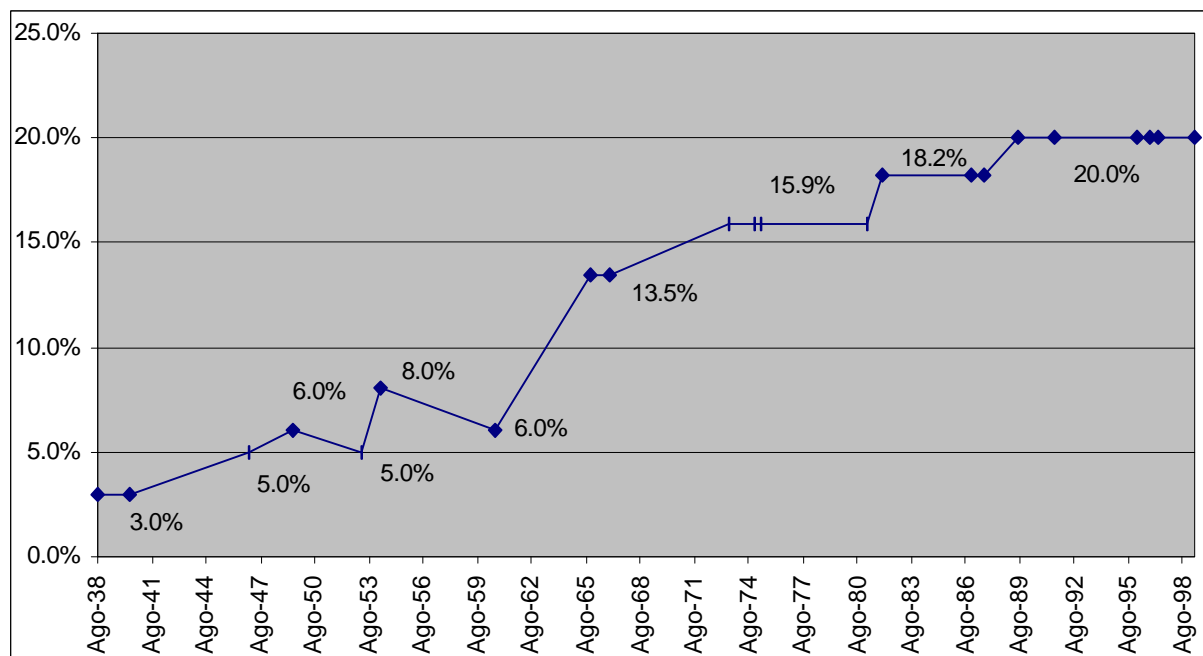
Fuente: IBGE- Dirección de Investigaciones. Departamento de Población e Indicadores Sociales

Elaboración: Secretaría de Previsión Social/MPAS.

El aumento forzado de la actuación del Estado en la implementación de políticas públicas en razón del proceso de globalización contribuye a agravar este cuadro. Tanzi (2000) argumenta que la globalización al mismo tiempo que reduce la capacidad tributaria del Estado, aumenta la demanda por la educación, gestión e infraestructura, áreas que contribuyen el incremento de las ventajas comparativas de los países en el mercado global. De esta forma, los gastos provisionales deben quedar sujetos a la necesidad de aumento de gastos en otras áreas y a las limitaciones en el aumento de las recientas. (3)

Las restricciones en el aumento de la recaudación son particularmente importantes para el futuro de la previsión en el Brasil, pues, históricamente, los ajustes entre ingresos y gastos han sido realizados básicamente mediante el aumento de las alícuotas de contribución. Desde el inicio de la organización del sistema provisional, la alícuota pagada por las empresas aumentó de 3,5%, en 1938, hasta el actual 20 % sobre el total de la nómina de salados (ver gráfico 2). Este incremento ocurrió en medio de un proceso de desarrollo con sustitución de importaciones, con una economía relativamente cerrada, organizada en estructuras oligopólicas, donde los costos de aumento de precio de la mano de obra eran traspasados, y por tanto, pagos por toda la sociedad. Con la apertura económica, las elevadas bases de contribución constituyen un estorbo en el aumento de competitividad de las empresas formalizadas en los mercados internos y externos. Altas tasas de contribución también condicionan el aumento de la formalidad, de evasión y disminución de la cobertura.

**Gráfico 2 – Alícuotas de Contribución del Empleador  
1938 – 1999**



Fuente: Anuario Estadístico de Previsión Social – 1998 MPAS, Brasilia, 1999.

Elaboración: Secretaría de Previsional Social / MPAS.

OBS: Excluida la contribución para financiamiento de beneficios por incapacidad y jubilaciones especiales recurrentes en la incidencia de riesgos ambientales.

Con relación a la cobertura provisional en el mundo, la situación es mas dramática en Sudáfrica y en el Sur de Asia, donde se estima que apenas entre el 5% y el 10% de la población ocupada aportan para la Seguridad Social. Por otro lado, en los países de OCDE la cobertura sobrepasa el 90%. En los países latinoamericanos, el nivel de cobertura oscila entre el 69% en Uruguay y el 15% en Nicaragua. (4) Brasil presenta un nivel de cobertura del 40,9%, poco superior al de Méjico y Ecuador (36%), e inferior al de Argentina (53,3%).

**Tabla 1 - Cobertura Previsional en relación a la Población Ocupada en los Países Latinoamericanos**

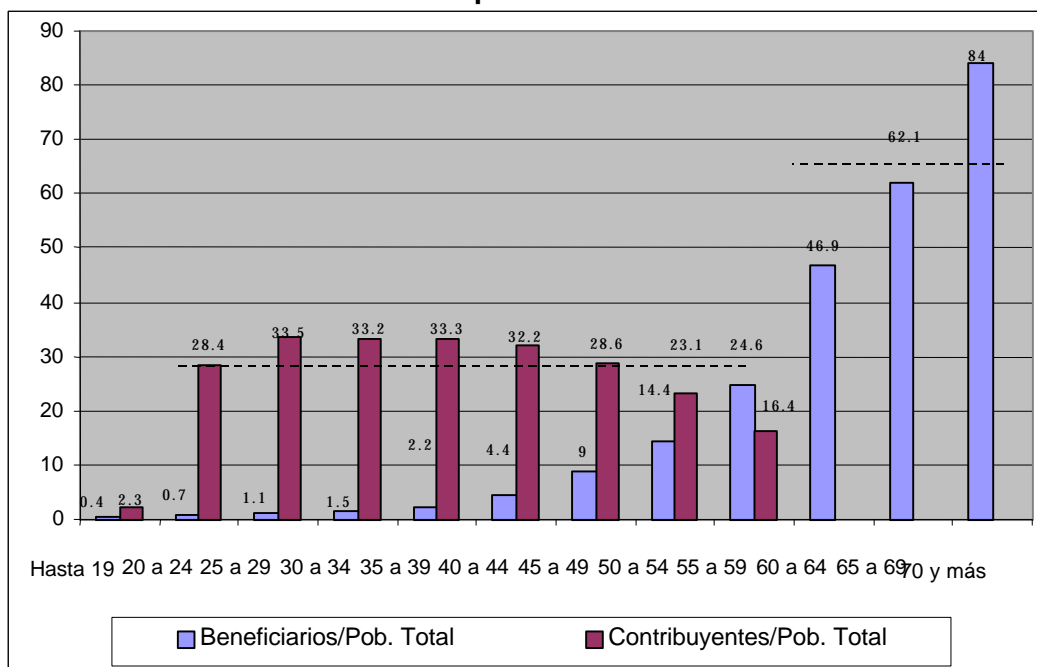
PAIS	AÑO DE REFERENCIA	COBERTURA
Argentina	1996	53.3%
Brasil (*)	1998	40.9%
Uruguay	1992	69.0%
Méjico	1992	36.0%
Bolivia	1992	46.7%
Nicaragua	1992	15.3%
Ecuador	1996	36.9%

Fuente: Gilion C. (2000). P. 679

(\*) Fuente: PNAD 1998 - IBGE

Sin embargo, a pesar de que la relación entre contribuyentes y población ocupada es relativamente baja en el Brasil, la relación entre beneficiados y población de ancianos puede ser considerada elevada, pues cerca de 66,6% de la población residente en el Brasil con edad superior a 60 años reciben algún beneficio de la Previsión Social. A medida que la población envejece, aumenta esta relación, el 84% de los mayores de 70 años reciben beneficios provisionales. Esta proporción es bastante superior de la verificada en Argentina, la cual es cerca del 44%. Aunque la proporción de beneficiados se ha elevado, la relación entre el número de contribuyentes entre 20 y 59 años y la población residente en el Brasil es muy baja, alrededor del 30% (Gráfico 3).

**Gráfico 3 – Beneficiarios y contribuyentes en relación con la Población Total por tramo de edad - 1998**



Fuente: PNAD/98, AEPS/98

La elevada proporción de beneficiarios, con relación a la población de ancianos es un resultado recientemente verificado, principalmente, a partir de la década de los 90, es extremadamente importante en términos del sustento de la renta de los ancianos y el combate de la pobreza, conforme será analizado en la sección 2. Entretanto, es un resultado claramente insustituible a largo plazo, en razón de la baja cobertura con relación a los contribuyentes.

Esta evidencia la necesidad de expandir la cobertura del sistema provisional, para que la previsión social pueda seguir con sus políticas sociales de protección al anciano y combatir la pobreza.

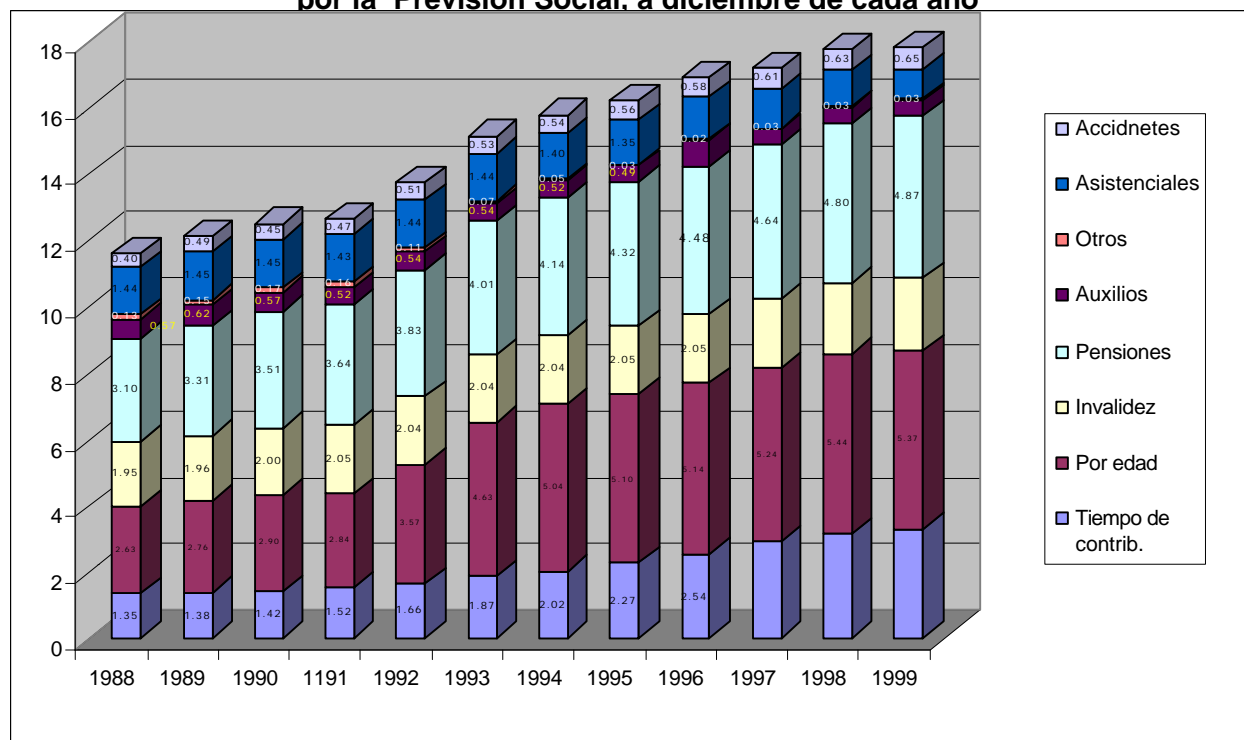
## 2. PAPEL SOCIAL DE LA PREVISION

El Régimen General de Previsión Social pasó por un proceso de ampliación de la cobertura en el período posterior a la promulgación de la Constitución de 1988, principalmente en razón de la incorporación de los trabajadores rurales que viven en régimen de economía familiar al sistema de beneficios, sin suficiente contrapartida contributiva.

De acuerdo con el Gráfico 4, se observa que el número de beneficios pagos por la Previsión Social aumentó de 11.6 millones, en 1988, a 17.8 millones, en 1999, lo que representa un incremento de 53,5% en el período. Los beneficios que más contribuyeron a este resultado fueron las jubilaciones por tiempo de contribución y por edad, habiendo presentado un aumento de 142,7% y 104,1 %, respectivamente.

En el año 1999, el Régimen General de Previsión Social pagó 17,8 millones de beneficios, (ver tabla 2). Entre estos beneficios, los de mayor destaque en términos de número de beneficiados fueron las jubilaciones por vejez, con cerca de 5,4 millones de beneficios pagos por mes, de los cuales el 71,4 % fueron destinados a los trabajadores rurales. Seguidamente, se tienen las pensiones por fallecimiento, con aproximadamente 4,9 millones de beneficios pagos por mes, las jubilaciones por tiempo de contribución, con 3,3 millones, las jubilaciones por invalidez, con 2,2 millones y las rentas vitalicias mensuales, con 9,9 millones de beneficios mensuales.

**Gráfico 4 – Evolución de la Cantidad de Beneficios emitidos por la Previsión Social, a diciembre de cada año**



**TABLA - 2 Cantidad de beneficios emitidos y gasto anual por tipo de beneficio - 1999**

TIPO DE BENEFICIO	CANTIDAD EN MILES	TOTAL	GASTO ACUMULADO	TOTAL
	Dic-99	%	R\$ MILLONES DIC/99	%
Jubilación por edad	5,373	30.2	11,352.63	19
Jubilación por Invalidez	2,204	12.4	5,325.39	8.9
Jub. Tiempo de contrib.	3,284	18.4	24,397.67	40.8
Pensiones por fallec.	4,872	27.4	13,321.09	22.3
Accidentes	653	3.7	1,907.73	3.2
Renta y Pens. Mens Vitalicia	905	5.1	1,599.26	2.7
Otros	512	2.9	1,942.29	3.2
<b>Total</b>	<b>17,803</b>	<b>100.0</b>	<b>59,846.06</b>	<b>100.0</b>

\* Valores deflactados por INPC acumulado a dic/99

\*\* Datos no incluyen los beneficios de la Ley Orgánica de Asistencia Social - LOAS

Fuente: Boletín Estadístico de Previsión social . Ene-Dic/99

Elaboración : Secretaría de Previsión Social - MPAS

Las jubilaciones por edad son el beneficio concedido mediante la comprobación de una edad mínima de 65 y 60 años para los hombres y mujeres, con reducción de 5 años en los casos de los trabajadores rurales, y comprobación de 15 años de contribución. En el Brasil, la jubilación por edad tiene como objetivo la población en condiciones de trabajo más precarias, o sea, aquellas sujetas a alta rotatividad, que contribuyen esporádicamente al sistema y terminan no teniendo una trayectoria de rendimiento estable. Este beneficio favorece, principalmente, a la población con menores rendimientos, o que mantienen un estrecho vínculo con las peores condiciones de formalización laboral. La jubilación por edad también es el principal beneficio concedido en la zona rural, por la que, en la mayoría de las veces ocurre, por liberalidad de la Ley, con baja o con ninguna contribución previa por parte del beneficiario. Este cuadro de expansión del beneficio en el campo perduró durante los primeros años de la década de 1990, aunque actualmente su concesión pasa por controles más rigurosos.

Las rentas vitalicias mensuales, a su vez, son beneficios costeados por empleados y empleadores, mas que de naturaleza asistencial. La concesión de estos beneficios fue suprimida hacia el final de 1995, siendo sustituida por los amparos asistenciales, a cargo del Tesoro Nacional. Sin embargo, aún restan 904,9 mil beneficios destinados a asegurados, que contribuirán con una cuantía reducida, o a sus dependientes. Estos beneficios fueron creados en el pasado en razón de la baja renta del seguro del Régimen General.

Es por ello que, se puede afirmar que los beneficios concedidos por el Régimen General de Previsión Social brasileño, tiene, en muchos casos, naturaleza asistencial, con un destaque en las jubilaciones rurales por edad, rentas, pensiones vitalicias mensuales, que corresponden al 26% de los beneficios emitidos y costeados por la Previsión Social.

La importancia social de la renta transferida por la previsión puede ser comprobada por aquellos que comparan las familias según la presencia de ancianos. De acuerdo con la investigación presentada por Camarano (2000), las familias con ancianos presentan, en promedio, una renta del 14,5% mayor a las familias sin ancianos (ver tabla 3). Además de eso, en las familias con ancianos, la edad media del Jefe de familia es de 66 años, o sea, es el propio anciano quien es el principal responsable de la manutención de la renta familiar. Es esa posición, que ocasiona que menos personas tengan que trabajar. (5)

Eso demuestra que, en vista de las condiciones adversas de la economía brasileña, con bajos indicadores de crecimiento, y de las profundas modificaciones en el mercado laboral, en especial el aumento de la informalidad, las transferencias de recursos provisionales pasan a representar un papel fundamental de garantía de la renta, tanto para el beneficiado como para todo el complejo social a su alrededor.

**TABLA 3: Familias con ancianos y Familias sin ancianos  
1998**

	CON ANCIANOS	SIN ANCIANOS
Comp. Porcentual (%)	23.3	76.7
Renta media per cápita (R\$)	352.79	307.2
Edad Media - Jefe de Flia. (años)	66	39
No. Personas que trabajan	1.55	1.6

Fuente: IBGE, PNAD -1998

Elaboración: IPEA

Edad: Población con mas de 60 años

La tabla 4 muestra que son realmente los ancianos quienes elevan la renta de sus familias. En promedio, el rendimiento de los ancianos corresponde al 66,9% de la renta familiar. Las familias en que ellos son los Jefes, son responsables por cerca del 75,2% de la renta total. Ese porcentaje es aún mas elevado en las áreas rurales, donde los ancianos jefes de familia responden al 81,7% de la renta familiar.

**TABLA 4: Participación de los ingresos de los ancianos en la  
Renta Total de sus Familias - 1998**

	URBANO %	RURAL %	TOTAL %
Familias con algún anciano	64.9	74.8	66.9
Familias con Jefe de flia. Anciano	7.5	81.7	75.2

Fuente: IBGE, PNAD -1998

Elaboración: IPEA

Edad: Población con mas de 60 años

Finalmente, la Tabla 5 muestra que la renta de los ancianos proviene predominantemente de las jubilaciones y pensiones. En el área urbana, en promedio, el 63,9% de la renta de los ancianos hombres y 79,3% de la renta de las mujeres son transferencias provisionales, siendo que, para estas últimas representan el 34,9% de sus rendimientos. En el área rural, el 87,4% de la renta de las mujeres ancianas es proveniente de la Seguridad Social.

**TABLA 5: Fuentes de ingresos de los ancianos  
1998**

	URBANO		RURAL	
	HOMBRE	MUJER	HOMBRE	MUJER
<b>PREVISION</b>	60.3	79.3	55.4	87.4
Jubilación	59.0	44.4	54.5	69.8
Pensión	1.3	34.9	1	17.6
Trabajo	29.3	10.9	40.1	9.3
Otros	10.4	9.8	4.5	3.2
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: IBGE, PNAD -1998

Elaboración: IPEA

Edad: Población con mas de 60 años

La participación de los beneficios provisionales en la renta domiciliaria aumenta conforme esta disminuye, evidenciando, aún más, la importancia que la Previsión Social tiene en la sustentación de la renta de la población más pobre. Un estudio de Delgado y Cardozo (1999) indica que, en el área rural de la región Sur brasileña, donde el nivel de pobreza es, muy inferior al verificado en el norte y nordeste, las familias que poseen renta domiciliaria igual o inferior a dos salarios mínimos son por encima del 90% de la renta proveniente de los beneficios provisionales (ver Tabla 6). Conviene resaltar que, en la renta entre 3 a 5 salarios mínimos, donde hay mayor concentración de domicilios (23,1%), cerca de la mitad de la renta es proveniente de la Previsión Social. Los datos indican, por lo tanto, que la función social de la Previsión es desempeñada independiente de la localización geográfica de la familia. (6)

**Tabla 6: Composición de la Renta Domiciliaria por Franja de Salario Mínimo  
Sector Rural de la Región Sur - 1997**

Renta Domiciliaria	% de Domicilios	Origen de la Renta	
		Beneficios Provisionales %	Renta dela ocupación principal %
de 0.01 a 1 s.m.	11.0	100.0	0.0
de 1.01 a 2 s.m.	24.1	90.0	8.2
de 2.01 a 3 s.m.	20.8	69.2	25.9
de 3.01 a 5 s.m.	23.1	48.5	44.7
de 5.01 a 10 s.m.	15.7	30.8	61.3
mas de 10 s.m.	5.3	10.3	81.7
<b>TOTAL</b>	100.0	41.5	52.0

Fuente: Investigación y Evaluación socioeconómica y regional de S.S. – Fase II

Elaboración: IPEA

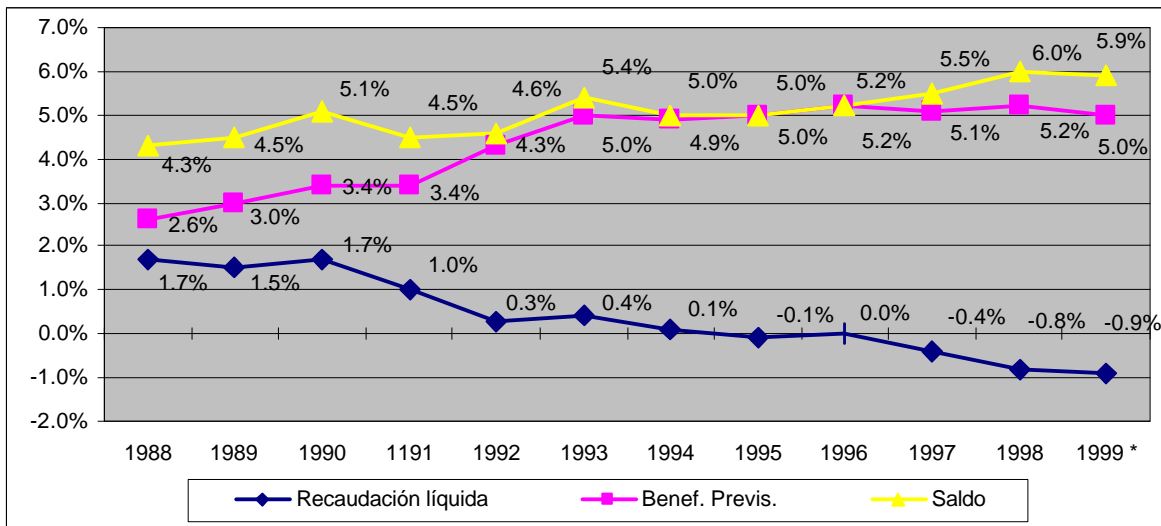
Se puede apreciar que los beneficios provisionales representan un importante papel social, como impacto en el combate de la pobreza y mejora de la distribución de la renta entre diferentes grupos

sociales. De hecho, conforme demuestra Barros, (1999) con base en datos de PNAD de 1997, la incidencia de la pobreza es menor entre los ancianos. Adoptándose un criterio de líneas regionales para la pobreza, con renta domiciliada per cápita variando entre R\$ 75,1 y R\$ 115,2, conforme a la región y situación de domicilio, los autores verificaron que en cuanto al 37% de la población brasileña está en situación de pobreza, apenas el 23% de los ancianos son pobres. Ese resultado es determinado por la propia renta de los ancianos. En caso de que los ancianos no recibieran alguna renta, el nivel de pobreza en este grupo aumentaría al 72%. (7) Esta evidencia caracteriza una situación diametralmente opuesta a los demás países latino americanos, donde los niveles de pobreza son mas elevados entre los ancianos.

Los datos muestran que la Previsión Social brasileña protege gran parte de la población de ancianos, en especial, aquellos de renta más baja. En tanto, a pesar de ser elevada la proporción de ancianos que se benefician con la Previsión Social, la proporción de personas activas que contribuyen para la previsión social es reducida, conforme se verifica en el Gráfico 3.

Ciertamente, todo ese esfuerzo social tiene un costo elevado que se traduce el deterioro de las cuentas provisionales. El Gráfico 5 muestra la evolución de la recaudación y gastos de la Previsión Social, con relación al PBI. Se verifica que, a lo largo de la década del 90, la recaudación se mantuvo entre el 4,5% y 5% del PBI. Al contrario los gastos beneficios provisionales mas que duplicaron su participación en el PBI brasileño, pasando del 2,6% en 1988, al 5,9% en 1999. El resultado fue el deterioro de las cuentas provisionales en el período, que pasaron de un superabit del 1,7% del PBI a un déficit correspondiente al 0,9% del PBI.

**Gráfico 5 – Recaudación líquida y beneficios previsionales en relación al PBI (1988-99\*)**



Fuente: INSS

Elaboración: SPS/MPAS

### 3. DESAFIO EN LA EXPANSION DE LA COBERTURA (8)

En el Sector Privado existen 38,7 millones de personas que no están cubiertas por la previsión social, conforme a los datos de la Investigación Nacional por Muestreo Domiciliado - PNAD de 1998. Eso corresponde al 59,1% de la población ocupada privada. En el futuro, los casos que no hayan acumulado renta, dependerán de beneficios asistenciales, costo de toda la sociedad, o vivirá a costa de sus familias. Así mismo en el presente, si el trabajador no estuviera afiliado a previsión, la pérdida de la capacidad de trabajo temporaria o permanente debido a accidentes por enfermedad, o de fallecimiento, puede ser fatal para él y para su familia, debido a la ausencia de garantías en la reposición de renta para sí y para sus dependientes. Es importante también recordar los casos de maternidad, en los cuales la previsión paga cuatro meses de salario a las mujeres para que permanezcan en sus casas cuidando a los recién nacidos.

De acuerdo con la OIT, los sectores tradicionalmente excluidos de la protección de la seguridad social en el mundo, son principalmente, los trabajadores agrícolas, independientes y domésticos, además de los trabajadores dependientes informales. Las principales causas de la exclusión son la insuficiencia de rentas; restricciones legales que limitan la cobertura de los trabajadores asalariados; problemas administrativos que dificultan el registro de los trabajadores e incentivos acordados entre patronos y empleados,

En el Brasil, la Tabla 7 muestra que la cobertura es extremadamente baja principalmente con relación a los trabajadores por cuenta propia, de donde de cada 10 trabajadores, 8,4 no contribuyen. En esta categoría hay 13,5 millones de excluidos. La situación también es grave con relación a los trabajadores domésticos, de los cuales 73,4% no tienen seguro social. Con relación a los empleados, cabe destacar la situación de los que no tienen un ramo asignado. Son 11,2 millones de empleados, cuyos patronos están en situación de ilegalidad, reduciendo la cobertura entre los empleados al 65%. El total de los empleadores que no contribuyen es cerca del 29

**Tabla 7 : Contribuyentes y No-contribuyentes por tipo de ocupación de la Población Ocupada Privada (se excluyen militares y estatales) – 1998**

<b>Tipo de Ocupación</b>	<b>Contribuyentes ( A )</b>	<b>No Contribuyentes ( B )</b>	<b>T O T A L ( C )</b>	<b>% de Cobertura ( A ) / ( C )</b>
Empleados	20,948,587	11,208,346	32,156,933	65.1
<i>Empleados con registro</i>	19,865,031	-	18,865,031	100.0
<i>Empleados sin registro</i>	1,083,556	11,208,346	12,291,902	8.8
Trabajador Doméstico	1,340,861	3,686,826	5,027,687	26.7
<i>Trab. Doméstico con registro</i>	1,228,530	-	1,228,530	100.0
<i>Trab. Doméstico sin registro</i>	112,331	3,686,826	3,799,157	3.0
Por cuenta propia	2,582,775	13,481,287	16,064,062	16.1
Empleador	1,745,015	1,105,516	2,850,531	61.2
Trab. de producción y construc. para su propio consumo	13,764	3,161,790	3,175,554	0.4
No remunerados	97,202	6,023,879	6,121,081	1.7
<b>TOTAL</b>	<b>26,728,204</b>	<b>38,667,644</b>	<b>65,395,848</b>	<b>40.9</b>

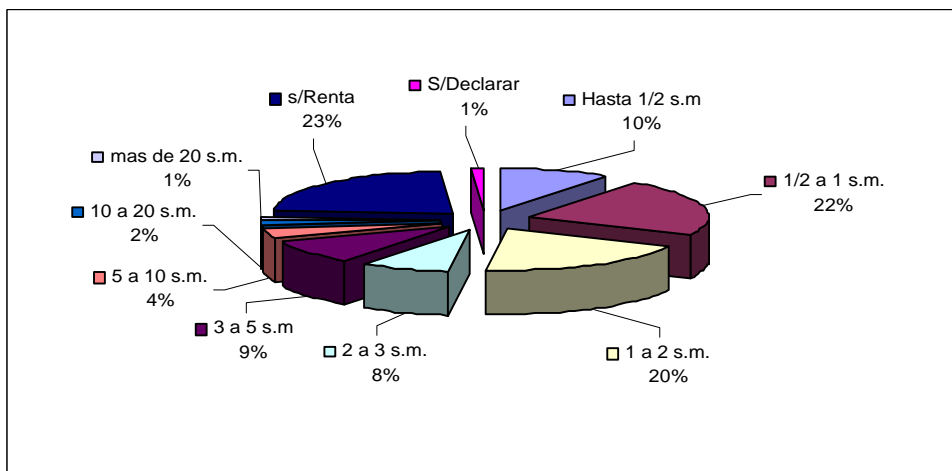
Fuente: IBGE - PNAD/98

Elaboración: Secretaría de Previsión Social / MPAS

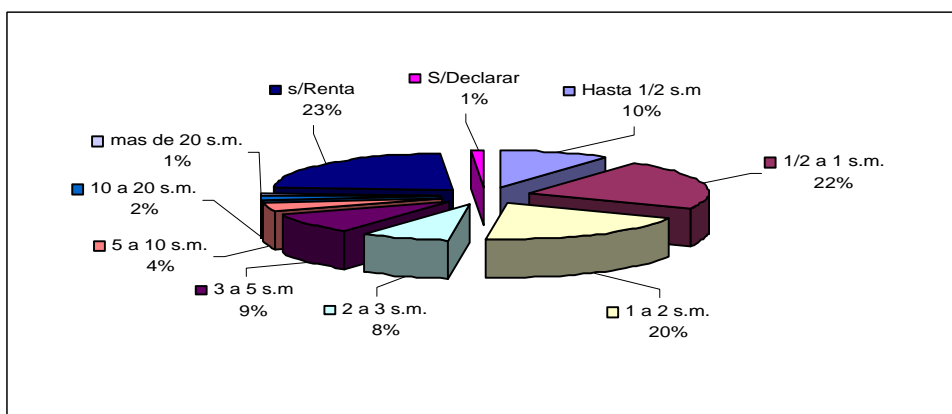
La principal razón de la no contribución es la insuficiencia de renta. De acuerdo con el Gráfico 6, se observa que; el 23% de los no contribuyentes son personas que, estuvieron ocupadas, no reciben ningún rendimiento y no tienen recursos para destinar a un seguro social. Además hay otro 32% que no contribuyen porque reciben como remuneración menos de un salario mínimo. Se desprende que cerca del 55% de los no contribuyentes, lo que significa 21,3 millones de personas, no contribuyen simplemente porque no tienen recursos. Estos son los beneficiarios potenciales de los programas de asistencias sociales localizados a combatir la pobreza. La inclusión de ellos en el sistema provisional depende fundamentalmente del crecimiento económico, con el desarrollo de empleos formales.

Es importante también mencionar el contingente de trabajadores que no contribuyen por tener un trabajo precoz, ya que la legislación brasileña autoriza el trabajo, y por lo tanto la afiliación a la previsión social, sólo a partir de los 14 años en la condición de aprendiz y 16 años como trabajador. De acuerdo al Gráfico 7, cerca del 6% de los trabajadores no contribuyentes están en la faja de 10 a 14 años, configurándose un problema para los programas de erradicación de trabajo infantil. Además de eso, cerca del 9% de la población de no contribuyentes tienen más de 60 años. En esta franja etárea cerca del 82% de la población ocupada no contribuye y es muy difícil que lo haga, dada las dificultades de la población anciana de ocupar un cargo en condiciones legales relacionadas con la carencia y tiempo mínimo de contribución.

**Gráfico 6 – Distribución de los no contribuyentes por tramo de renta – 1998**



**Gráfico 7 – Distribución de los no contribuyentes por grupos de edad – 1998**



Considerando el concepto de población ocupada en forma estricta, en la que se excluyen los menores de 15 años y los que ganan menos de un salario mínimo, se llega a un potencial de contribuyentes para la previsión social que puede ser incorporado mediante políticas de concientización, creación de incentivos y fiscalización. En este grupo, la cobertura provisional se eleva al 57,7 %, o sea, la proporción de no contribuyentes se reduce al 42,3% contra 59,1% es considerada la población ocupada total.

Los datos de la población ocupada estricta, indican que la mayor cobertura está entre los trabajadores empleados, 73,5 % (ver Tabla 8). Aunque ésta es la situación donde la cobertura es mas elevada, es preocupante el hecho que, de los 27,5 millones de trabajadores ocupados, 8,3 millones son empleados cuyos empleadores no los registran (los mantienen en la informalidad).

La mayoría de los trabajadores domésticos no son contribuyentes. De los 3,2 millones de trabajadores en esta situación 2,0 millones (63,8%) no se encuentran registrados. Entre los trabajadores domésticos no registrados, apenas el 4,3% son contribuyentes al sistema.

**Tabla 8 : Población Ocupada Restringida (\*) 1998**

<b>Tipo de Ocupación</b>	<b>Contribuyentes ( A )</b>	<b>No Contribuyentes ( B )</b>	<b>T O T A L ( C )</b>	<b>% de Cobertura ( A ) / ( C )</b>
Empleados	20,177,047	7,294,781	27,471,828	73.5
<i>Empleados con registro</i>	19,195,945	-	19,195,945	100.0
<i>Empleados sin registro</i>	981,102	7,294,781	8,275,883	11.8
Trabajador Doméstico	1,241,152	1,950,711	3,191,863	38.9
<i>Trab. Doméstico con registro</i>	1,154,101	-	1,154,101	100.0
<i>Trab. Doméstico sin registro</i>	87,051	1,950,711	2,037,762	4.3
Por cuenta propia	2,302,922	8,384,206	10,687,128	21.5
Empleador	1,598,508	898,695	2,497,203	64.0
No remunerados (**)	2,402	8,786	11,188	21.5
<b>T O T A L</b>	<b>25,322,031</b>	<b>18,537,179</b>	<b>43,859,210</b>	<b>57.7</b>

Fuente: IBGE - PNAD/98

Elaboración: Secretaría de Previsión Social / MPAS

(\*) No se incluye militares y estatales, trabajadores sin cualquier fuente de renta y que ganan menos de 1 s.m. , trabajadores con menos de 15 y mas de 59 años.

(\*\*) Son trabajadores que no tienen ingresos de trabajo, pero poseen otras fuentes de renta.

Es importante recordar que los patronos de los empleados no registrados sin puesto de trabajo, incluyendo los domésticos, están en la ilegalidad. Como la responsabilidad es de empleador, la Previsión Social garantiza a los ocupados el derecho de solicitar en el futuro el beneficio, comprobando el tiempo de servicio. Con el propósito de evitar que el beneficio sea concedido sin contrapartida de contribuciones, la Previsión Social debe permanentemente fiscalizar los empleadores y sus empresas. Para reforzar esa acción esta en trámite en el Congreso la Ley de delito contra la Previsión Social.

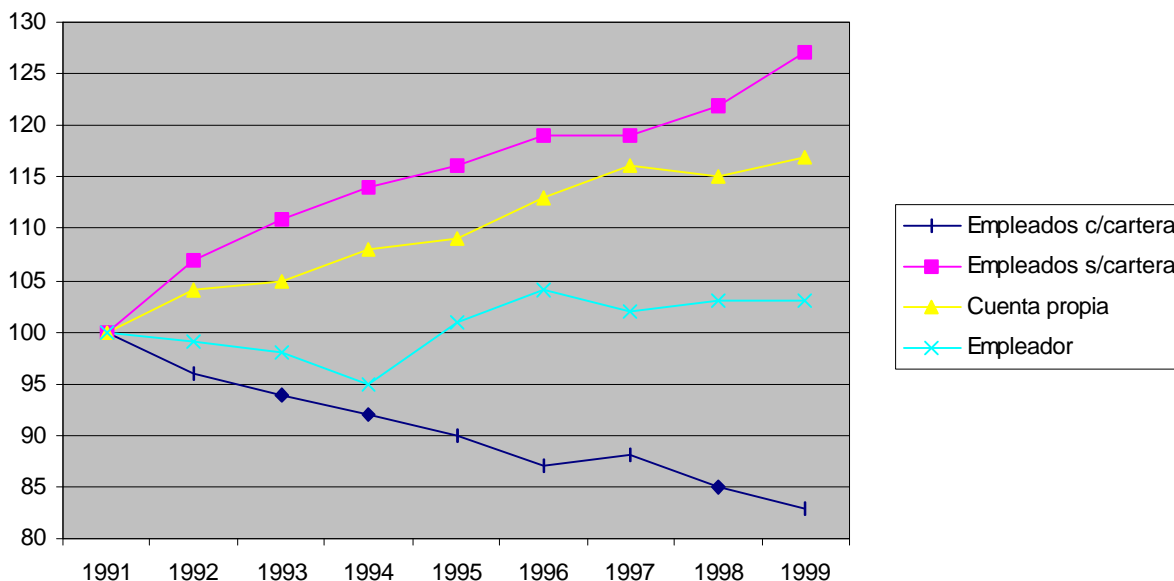
Entre los empleadores, el índice de cobertura es de 61,2%. De los 3,2 millones de personas ejerciendo esta ocupación, 1,1 millones están excluidas de protección provisional. Considerando que entre los empleadores el nivel de renta es mas elevado y también el sistema es de fácil acceso, aún quedan muchos empleadores descubiertos cuyas razones para la evasión al sistema deben ser investigadas.

Los trabajadores por cuenta propia representan el 24% de las personas ocupadas, según los datos de PNAD 98. El elevado número de trabajadores en esta ocupación es el resultado de modificaciones en el mercado de trabajo, con un aumento en el sector de servicios y la automatización de la mano de obra. En esta ocupación, se verifica una cobertura bastante reducida, 16,1%. Para los trabajadores independientes, ahora la afiliación al sistema provisional será obligatoria. La inscripción corre a partir de la iniciativa del propio trabajador y no por intermedio del empleador. En este caso, no hay medios eficaces de fiscalización de las contribuciones.

Estos resultados se tornan preocupantes al analizar las modificaciones estructurales en el mercado de trabajo ocurridas en la década del 90, con aumento de la participación de los trabajadores por cuenta propia (independiente) y reducción de este indicador para los trabajadores dependientes.

Analizándose los datos referentes a las regiones metropolitanas, que concentran mas del 60% de la recaudación provisional, se percibe que la proporción de trabajadores dependientes no declarados y trabajadores por cuenta propia en la población ocupada aumentó de forma constante de 1991 a 1999. Durante este período, se verificó un incremento del 27% en la participación de los ocupados no declarados y del 17% para los trabajadores por cuenta propia, conforme a los datos del Gráfico 8. La participación de los empleadores se elevó, también, completando en el período analizado un aumento del 3%.

**Gráfico 8 – Evolución del Mercado de Trabajo**



	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Empleados s/registro	100	96	94	92	90	87	88	85	83
Empleados c/registro	100	107	111	114	116	119	119	122	127
Cuenta Propia	100	104	105	108	109	113	116	115	117
Empleador	100	99	98	95	101	104	102	103	103

Fuente: IBGE Investigación Mensual de Empleo

En 1991, los ocupados no declarados representaban 20,8% de la población ocupada. En el año 1999, la participación se elevó al 26,4%. Para los trabajadores por cuenta propia, la participación evolucionó del 20,1% al 23,8% y los empleadores del 4,4% al 4,6%.

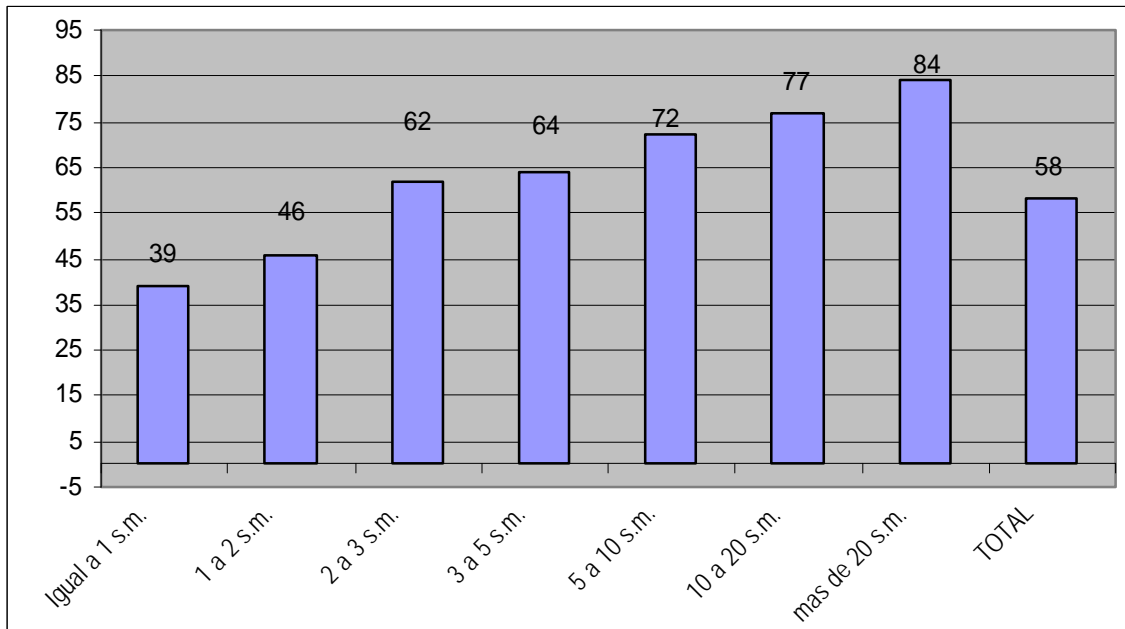
Los ocupados declarados tuvieron una participación decreciente a lo largo de todo el período analizado. En cuanto en 1991 su participación era del 53,7%, en 1999 esta relación cayó en 44,5%, o sea una reducción del 17%.

Para intentar adaptar el sistema a estas modificaciones en la estructura de las posiciones de ocupación en noviembre de 1999, fueron instituidas una serie de medidas debiendo crearse incentivos a los trabajadores independientes para que se afiliaran a previsión, destacándose:

- (i) Ampliación del acceso al salario por maternidad: Este beneficio era otorgado sólo a las aseguradas ocupadas, trabajadoras dudosas, trabajadoras domésticas y aseguradas especiales. La nueva legislación, extendió el beneficio también a las trabajadoras independientes, empresarias y a las facultativas, beneficiando así, todas las aseguradas de la Previsión Social. De acuerdo con los datos de PNAD - 1997, esta medida deberá constituirse en un estímulo para la afiliación de cerca de 2,5 millones de otras trabajadoras independientes, en edad fértil, aun no contribuyentes.
- (ii) Eliminación de la escala de salarios base: la sistematización del sistema anterior obligaba a los trabajadores independientes a cumplir una escala de contribución, de modo de limitar el expediente característico de sub declarar rendimientos durante la vida activa y pasar a contribuir sobre el techo sólo en el período relevante para el cálculo del salario de beneficio que, por la regla anterior, consideraba los últimos tres años.
- (iii) Reducción de las contribuciones de autónomos que prestan servicios para empresas: Fue implementada la posibilidad de compensación por parte de la contribución de las empresas por el contribuyente individual (equivalente a nuevos puntos porcentuales), cuando de la recaudación de sus contribuciones, atribuyéndole el mismo tratamiento que el dado al asegurado ocupado (contribución de 8 a 11 %). Esta medida se adiciona a propuesta de la igualdad de las contribuciones de empresas, resultando una carga contributiva agregada para los asegurados y empresas semejantes con relación a las diversas modalidades de contratación. El referido mecanismo de compensación también inhibe fraudes en el sistema, pues el contribuyente individual se torna fiscal de las contribuciones de la empresa, debido a la necesidad de comprobar para obtener la reducción en su propia contribución. Además de eso, hay un incentivo de formalización del vínculo entre el contribuyente individual y la empresa, porque la prestación de servicios a las empresas implica una reducción en la carga contributiva para el contribuyente individual.  
Reducción de las multas para indemnización del tiempo del servicio pasado: Fue implementada la limitación de los intereses por mora en un 0,5% en un mes para los contribuyentes individuales que regularizarán sus contribuciones anteriores a abril de 1995, evitándose valores extremadamente elevados, ya que inciden sobre los valores actualizados. Fue mas una medida destinada a atraer los contribuyentes individuales, ampliando la tasa de cobertura de la Previsión Social.

La evolución de la estructura del mercado de trabajo es importante para explicar la cobertura aunque el ingreso continúa siendo la principal variable explicativa, aún con relación a la población ocupada restringida. Conforme se muestra en el Gráfico 9, cuanto mayor la renta mayor la proporción de contribuyentes. Entre las personas que reciben un salario mínimo, la cobertura es de apenas 39%, en cuanto entre los que reciben renta superior a 20 salarios mínimos la cobertura llega al 84%

**Gráfico 9 – Cobertura de Previsión Social por tramo de renta  
Población Ocupada Restringida – 1998**



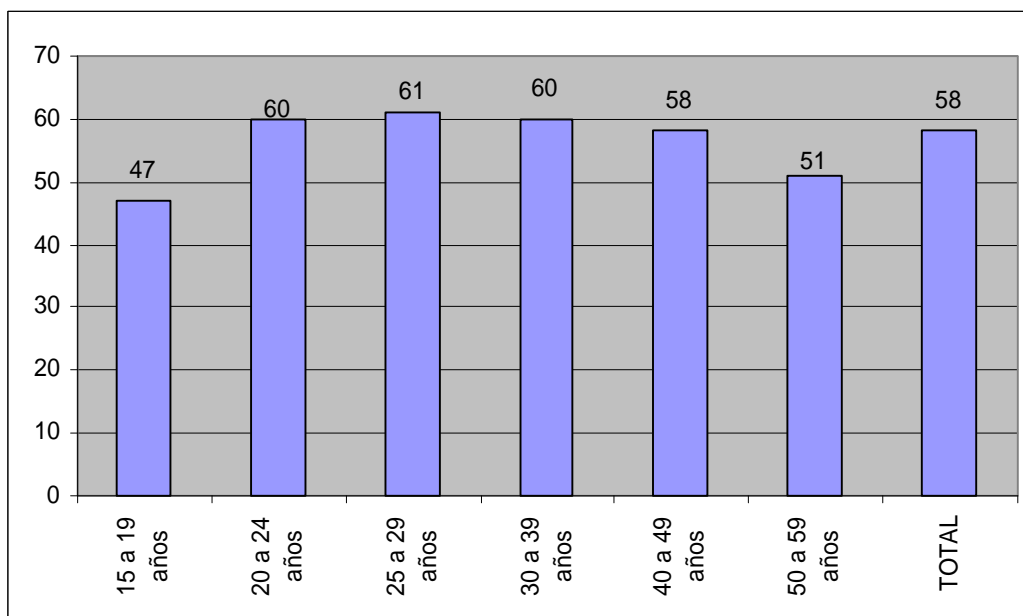
Fuente: IBGE –PNAD/98

Elaboración: Secretaría de Previsión Social / MPAS

La baja cobertura entre los trabajadores que ganan entre 1 y 2 salarios mínimos también puede ser explicada por la posibilidad de este contingente de tener acceso en el futuro a beneficios asistenciales, que no exigen contrapartida contributiva y cuyo valor mínimo es el mismo que el del beneficio tienen derecho al amparo asistencial los mayores de 67 años que comprueben condiciones de miseria. (Renta per cápita domiciliada debajo de % del salario mínimo).

El Gráfico 10 muestra que la edad influye en la contribución de la previsión sólo en los casos extremos. En cuanto para los grupos más jóvenes (15 a 19 años) y adultos (50 a 59 años), la cobertura es del 47% y 51%, en toda la franja etárea de 20 a 50 años la cobertura se mantiene entre el 58% y 61 %.

**Gráfico 10 – Cobertura de Previsión Social por grupos de edad  
Población Ocupada Restringida – 1998**



Fuente: IBGE – PNAD/98

Elaboración Secretaría de Previsión Social /MPAS

El análisis por ramo de actividad indica que la mayor cobertura se encuentra en el sector industrial donde, la industria de transformación, el valor es de 77,6% y, en otras actividades industriales, es del 84,9%. La industria de la construcción es una excepción, ya que la cobertura es de apenas 34,4% (ver Tabla 9).

En el sector agrícola, se observa el índice de cobertura más reducido, 28,42%. La naturaleza de la relación de trabajo en el campo demanda convenios más flexibles, que se puedan adaptar a la alta estacionalidad y rotatividad del empleo. En el sector rural, actualmente, los empleadores, personas físicas y jurídicas, contribuyen con 2,1% y 2,6% sobre los ingresos brutos derivados de la comercialización de su producción y de la contribución de sus empleados, en general, con un 8% sobre el salario. Entretanto en este Sector es recurrente el acuerdo entre los patronos y empleados para que estos aumenten la renta presente y no sean declarados en la Previsión Social. De esta forma, las empresas tienden a no declarar a sus empleados. Para estimular la formalización del trabajo en el campo, la propuesta del gobierno prevé que el empleador rural puede deducir de su contribución lo que fue recogido del empleado, y que deberá inhibir la práctica de acuerdo entre empleados y empleadores. Posiblemente, no habrá incrementos en la recaudación, mas, por otro lado, deberá mejorar la calidad de información de los registros.

En la actividad de prestación de servicios se verifica, también, una proporción de contribuyentes inferior a la de no contribuyentes, en el orden del 46,56%. Entre las medidas dirigidas para disminuir la evasión en este Sector, se encuentra un procedimiento en marcha de aprobación, en que la empresa contratante de

los servicios debe retener el 11 % del valor de la nota fiscal a título de contribución provisional de la empresa que brinda los servicios.

**TABLA 9 - Cobertura de Previsión Social por ramo de actividad  
Población Ocupada Restricta - 1998**

<b>RAMO DE ACTIVIDAD</b>	<b>% DE COBERTURA</b>
Otras actividades Industriales	84.9
Social	78.1
Industria de transformaciones	77.6
Administración Pública	74.8
Otras actividades Industriales	72.9
Servicio Auxiliar de act. Económicas	66.7
Transporte y comunicación	66.6
Comercio de mercaderías	60.6
Prestación de servicios	46.6
Industria de la construcción	34.4
Agrícola	28.4
<b>T O T A L</b>	<b>57.7</b>

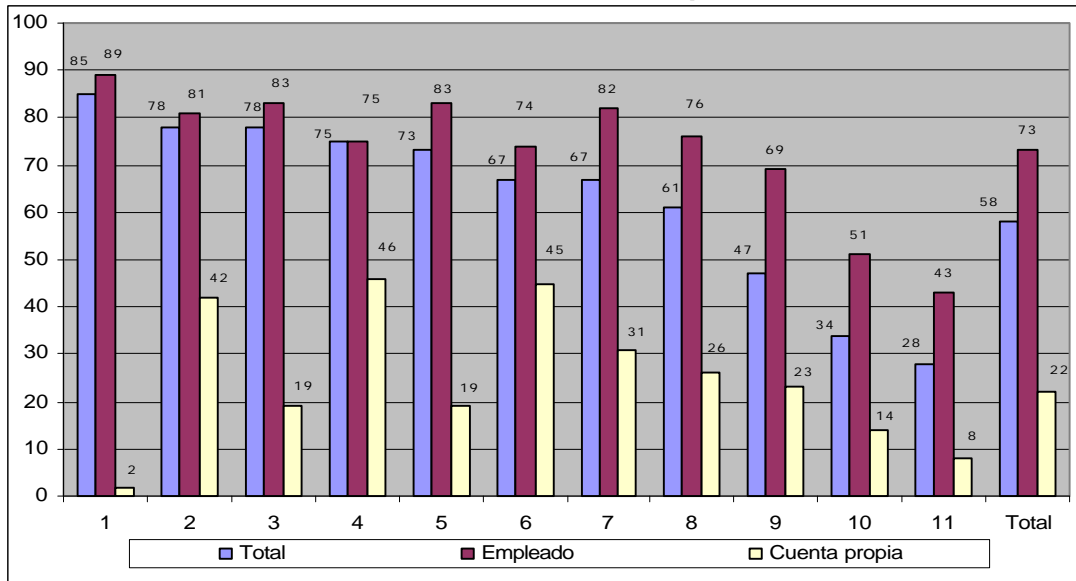
Fuente: PNAD/98 /ibge

Elaboración: SPS/MPAS

El Gráfico 11 muestra que, independientemente del ramo de actividad, la cobertura de los empleados es siempre muy superior a la de los trabajadores independientes. En particular, en las actividades del sector primario y secundario de la economía, la diferencia de la cobertura de estos trabajadores es bastante significativa. En el sector agrícola, la tasa para los empleados es del 43%, para los independientes es de apenas 8%. En la industria de transformación, se tiene una tasa de cobertura para los empleados del 83% contra apenas 19% para los independientes. La tasa de cobertura de los empleados es, en promedio, 5 veces mayor que en los independientes en este segmento. Eso demuestra que, en esta actividad, la posición en la ocupación es un fuerte determinante para la no-contribución con relación a los otros sectores, pues en la media de todos los ramos de actividad, la tasa de cobertura de los empleados es 3,2 veces mayor de que la tasa de cobertura de los independientes.

En el sector terciario, se tiene una diferencia entre la tasa de cobertura de los empleados y de los independientes menos acentuada. En la actividad de prestación de servicios de comercio de mercaderías, en cuanto a la cobertura de los empleados es del 69% y 76% respectivamente, los trabajadores independientes son cerca del 23% para prestación de servicios y 26% para el comercio de mercaderías, o sea, una tasa de cobertura tres veces superior para los empleados. En la administración pública y en las actividades sociales, la posición en la ocupación no es tan preponderante en la explicación de la tasa de cobertura, una vez que la relación entre la tasa de cobertura de los ocupados y el duplicado de los independientes.

**Gráfico 11 – Cobertura de la Previsión Social por posición de ocupación  
Y ramo de actividad – Población Ocupada Restringida - 1998**

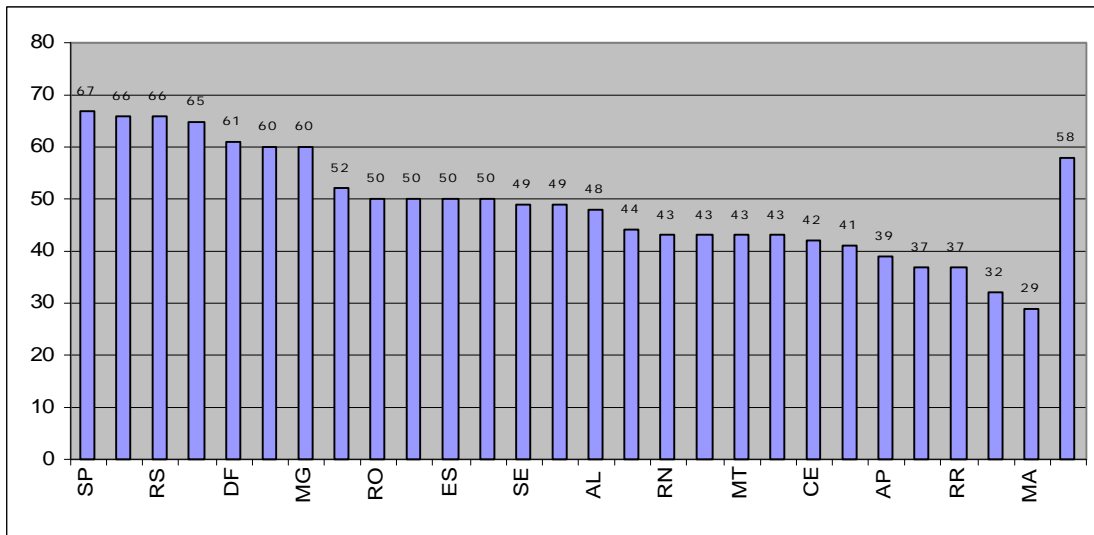


Fuente: IBGE – PNAD/98

Elaboración: Secretaría de la Previsión Social

Con relación a los Estados, conforme al Gráfico 12, se puede observar que la tasa de cobertura del sistema varía conforme al respectivo perfil económico. En un primer grupo, donde la cobertura oscila entre 67% y 60%, está el Distrito Federal, los Estados del Sur y

**Gráfico 12 – Cobertura de la Previsión Social por Estado  
Población Ocupada restringida - 1998**



Fuente: IBGE – PNAD/98 - Elaboración: Secretaría de la Previsión Social / MPAS

Sudeste, excluyendo el Espíritu Santo. En este predominan actividades donde los trabajadores tienen puestos de trabajo registrados. Los Estados de la región Norte están con los datos de cobertura subestimados, en razón de la exclusión de su población rural en PNAD. La tendencia es de que estos estados presenten tasas de coberturas semejantes o inferiores a la de Maranhao, del 29%. En un grupo intermediario, están los Estados de Nordeste y Centro oeste, donde la cobertura oscila entre el 41 % y 50%.

El factor que ejerce influencia más acentuada sobre la tasa de cobertura es la renta. Quedó claro que por los datos presentados que cuanto mayor la renta del trabajador, mayor es la cobertura provisional independientemente de las otras variables, como posición en la ocupación, edad, localización geográfica, lugar de trabajo o rama de actividad. La posición en la ocupación también ejerce una importancia fundamental en cuanto a la cobertura de la Previsión. Los trabajadores independientes tienen la menor tasa de cobertura, ya que la inscripción de éstos en el sistema depende de la actitud propia. Para los dependientes, la situación es inversa. Se verifica entre estos la cobertura más elevada en función de la responsabilidad de sus patronos de afiliados al sistema. Merecen destacar, también, las modificaciones del mercado de trabajo con la expansión de la participación de los trabajadores independientes, perjudicando el desarrollo de la cobertura provisional. El análisis por región indica que, en los Estados del Nordeste y Norte, por influencia de la actividad económica, donde existen muchos trabajadores del sector agrícola, y también en razón de la renta más baja, se tienen las menores tasas de cobertura en el Brasil.

#### **4. CONSIDERACIONES FINALES**

Al contrario de lo observado en otros países latinoamericanos, la situación socioeconómica de los ancianos en el Brasil es mejor que la de los trabajadores activos. Estudios de IPEA demuestran que las familias con ancianos presentan una renta media per cápita de 14,5% mayor que las de las familias sin ancianos. En aquellas, en general, los ancianos son responsables por más de un 50% del rendimiento familiar, siendo que la mayor parte de la renta de los ancianos proviene de transferencias provisionales.

Esta situación sólo fue posible a partir de un proceso de ampliación de la cobertura, ocurrido, principalmente, a partir de 1988. Actualmente, el 66,6% de la población con más de 60 años y el 84% de la población con más de 70 años, reciben algún tipo de beneficio provisional. Por otro lado, sólo el 40,9% de la población ocupada contribuye para la previsión, lo que configura una situación insostenible en medio y largo plazo.

Este escenario tiende a agravarse en razón del acelerado envejecimiento poblacional y deterioro de la razón de dependencia de los ancianos, que debe llegar a 20,3% en el 2020, y de las modificaciones en el mercado de trabajo, con pérdida de expresión del asalariado formal y aumento de participación de los trabajadores autónomos e informales en la población ocupada.

Esto sitúa el desafío de aumentar la cobertura como una cuestión central del debate sobre las tendencias del sistema provisional. En el Brasil, la baja cobertura es explicada, en gran parte, por la insuficiencia de renta. Cerca del 55% de los trabajadores no contribuyentes reciben menos que un salario mínimo y, por lo tanto, no presentan capacidad contributiva. La insuficiencia de renta también explica la baja cobertura entre los trabajadores que ganan hasta 2 salarios mínimos. Estos segmentos son potenciales beneficiados de las políticas asistenciales, siendo su inclusión en la seguridad social condicionada al crecimiento económico, con la generación de empleos formales y distribución de renta.

La posición en la ocupación es el segundo elemento que tiene mayor fuerza explicativa con relación a la cobertura. La previsión tiene cierta dificultad en llegar a los trabajadores autónomos, pues su filiación al sistema depende de una actitud deliberada de inscripción que, a pesar de ser obligatoria debe ser motivada o facilitada. En el caso de los trabajadores dependientes la inscripción es automática y obligatoria de la empresa. De la misma forma, el avance de la informalidad entre los trabajadores asalariados, también tienen condicionado la disminución de la cobertura.

Por fin, las peculiaridades de las relaciones del trabajo en sectores específicos, como la agricultura, prestación de servicios y construcción civil dificultan el aumento de la cobertura. Estos son sectores de alta rotatividad de la mano de obra que demandan relaciones de trabajo más flexibles.

Además de los aspectos estructurales relacionados con el aumento del crecimiento económico y con la necesidad de flexibilización de las relaciones de trabajo, la política de expansión de la cobertura pasa por medidas legislativas y gerenciales de modo de simplificar, facilitar y crear atractivos en la afiliación al sistema provisional. Entre estas medidas cabe destacar:

- (i) Creación de atractivos en el plano de beneficios, como por ej. : extensión del salario por maternidad a las trabajadoras independientes y otras categorías similares.
- (ii) Mecanismos de compensación entre contribuciones de empleados y empleadores: los trabajadores autónomos que prestan servicios en las empresas pueden reducir su contribución en hasta 9 puntos porcentuales desde que sea comprobada la contribución de la empresa. De la misma forma, los empleadores rurales pueden reducir de su contribución patronal lo que es recogido a título de contribución de sus empleados. De esa forma, se pretende desestimular los acuerdo entre patronos y empleados, incentivándose la formalización;
- (iii) Mecanismos de anticipo de ingresos con relación a sectores tercerizados: en el caso de las empresas de prestación de servicios, hay una retención del 11 %, hecha por el contratante, de la factura paga por la empresa contratada a título de contribución provisional, la cual puede ser compensada posteriormente con la contribución sobre la hoja de salarios;
- (iv) Flexibilidad, libertad, facilidad de acceso y simplificación de procedimientos: las reglas de afiliación y contribución deben ser simples y flexibles de modo que el trabajador pueda adaptar la contribución de su realidad.

Además de esas medidas, es importante la vinculación en masa de campañas de concientización sobre la importancia de la previsión social y de la necesidad de afiliación al sistema. Esta es una tarifa que debe extrapolar en la esfera gubernamental, movilizandando toda la sociedad organizada.

- Texto preparado para el Congreso Internacional de Técnicas Actuariales y Gerenciamiento Financiero, organizado por la Asociación Internacional de Seguridad Social –AISS Y Ministerio de Previsión y Asistencia Social del Brasil, en Curitiba –PR, los días 4 y 5 de mayo de 2000. Agradecimiento a Renata Miranda y Ricardo Braga.

\*\* Secretario de Previsión Social del Ministerio de Previsión y Asistencia Social del Brasil – MPAS.

1 – Gillion, C.. “Seguridad Social Pensiones- Desarrollo y Regormas” – Ginebra- Organización Internacional del Trabajo. 2000 Pp 193-194.

2 – Camarano, A.M.. “Como vive el anciano Brasileño”. Camarano, AC (org) – Mucho más de 60 – los nuevos ancianos brasileños. Río de Janeiro, IPEA 1999.

3 – Tanzi, Vito. “Globalización y el Futuro de la protección social”, IMF Hoja de Trabajo 00/12. Fondo Monetario Internacional, 2000.

4 – Gillion, C. Idem p. 679.

5 – Camarano, A M. “Como vive el anciano brasileño”. Trabajo presentado en el Taller “Previsión, Asistencia Social y Combate de la Pobreza”, organizado por el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, en Brasilia – DF, en Marzo de 2000.

6 – Delgado, Guilherme C; Cardoso Jr., José Celso. “Anciano y Previsión Rural: Experiencia reciente de la universalización” – Texto para discusión No. 688, IPEA, 1999.

7 – Barros, Ricardo Paes de; Mendonca, Rosane; Santos, Daniel. “Incidencia y naturaleza de la pobreza entre los ancianos del Brasil”, Texto para discusión No. 686, IPEA, 1999.

8 – Este texto fue elaborado con base en el artículo “Perfil de los no contribuyentes de la Previsión Social” del autor, en co-autoría con Renata Miranda, publicado en el informe de Previsión Social, volumen 12, número 03 – MPAS, marzo de 2000.