



Revista de Ciencias Sociales (Ve)

ISSN: 1315-9518

cclemenz@luz.ve

Universidad del Zulia

Venezuela

Salvador da Silva, Evilásio; Boschetti, Ivanete  
La reforma de la seguridad social en Brasil y los impactos sobre el mercado de trabajo  
Revista de Ciencias Sociales (Ve), vol. VIII, núm. 3, septiembre, 2002, pp. 379-398  
Universidad del Zulia  
Maracaibo, Venezuela

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28080302>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## La reforma de la seguridad social en Brasil y los impactos sobre el mercado de trabajo

Evilásio da Silva, Salvador\*  
Boschetti, Ivanete\*\*

### Resumen

El objetivo de este artículo es analizar la reforma realizada en la seguridad social brasileña por el gobierno del Presidente Fernando Enrique Cardoso, explorando los posibles impactos sobre el mercado de trabajo. La reforma tuvo como principales justificaciones, el cambio en el padrón demográfico brasileño, las modificaciones en el mercado de trabajo que provocan reducción en las contribuciones sobre la nómina de pago de las empresas y la adopción del sistema de repartición simple para la financiación del sistema de seguridad (además de otras reglas como la jubilación por tiempo de servicio) como una de las principales causas del déficit público. Se desarrolla en este texto, el argumento de que los cambios realizados en la Seguridad Social van a contribuir al empeoramiento de la situación del mercado de trabajo en Brasil.

**Palabras clave:** Reforma del seguridad social, mercado de trabajo, relaciones laborales estables, empleo y de remuneración.

### *Social Security Reform in Brazil and its Impact on the Labor Market*

### Abstract

The objective of this article is to analyse the reforms made in Brazil in relation to social security during the government of President Fernando Enrique Cardoso, and to explore its possible impact on the labour market. The principle justification for the reform was change in the Brazilian demographic pat-

Recibido: 02-05-22. Aceptado: 02-10-02

\* Economista. Asesor Económico de UNAFISCO Sindical (Sindicato Nacional dos Auditores Fiscais-Receita Federal). Profesor de Economía—Faculdade de Ciências Sociais e Tecnológicas (FACITEC-Distrito Federal). Estudiante de Maestría en Política Social-Departamento de Serviço Social-Universidade de Brasília - UnB. Telf. (61) 218 5276. Fax (61) 223 4521. E-mail: evilasio@unafisco.org.br

\*\* Trabajadora Social. Doctora en Sociología- EHESS-Paris. Profesora Adjunta-Departamento de Serviço Social e Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília - UnB. Telf. (61) 340 4971. Fax (61) 273 7536. E-mail: ivanete@unb.br

tern, modifications in the job market which produced reductions in payroll, and the adoption of a simple payment system in order to finance security (along with other measures such as payoffs for time in service) which were the principle causes for public debt. In the text it is argued that the changes made in the social security system will contribute to the worsening of the job market in Brazil.

**Key words:** Social security reform, job market, stable labour relations, employment, payment.

## **Introducción**

El objetivo de este artículo es analizar la reforma realizada en la seguridad social brasileña por el gobierno del Presidente Fernando Enrique Cardoso<sup>1</sup>, explorando los posibles impactos sobre el mercado de trabajo. La reforma tuvo como principales justificaciones, el cambio en el padrón demográfico brasileño, las modificaciones en el mercado de trabajo que provocan reducción en las contribuciones sobre la nómina de pago de las empresas y la adopción del sistema de repartición simple para la financiación del sistema de seguridad (además de otras reglas como la jubilación por tiempo de servicio) como una de las principales causas del déficit público.

Se desarrolla en este texto, el argumento de que los cambios realizados en la Seguridad Social van a contribuir al empeoramiento de la situación del mercado de trabajo en Brasil. Se explora la hipótesis de que si por un lado, los cambios vivenciados por las relaciones de trabajo redujeron la principal fuente de recaudación de la seguridad, por otro, las alteraciones realizadas en la seguridad social, al inducir a una mayor permanencia de los trabajadores en actividad, contribuyen para desestructurar aún más el mercado de trabajo y fragilizar las relaciones laborales estables, trayendo consigo consecuencias negativas sobre el nivel de empleo y de remuneración.

La primera parte del texto presenta los cambios ocurridos en el mercado de trabajo sobre la “ola” neoliberal y la paradójica tendencia de ampliación legal de los derechos de seguridad en la Constitución de 1988. En seguida, se presenta un análisis crítico de la reforma implementada por la nueva legislación de seguridad social, enfocando particularmente los aspectos que causan impacto en el mercado de trabajo, seguido de algunas consideraciones finales.

## **1. (Des) Estructuración del mercado de trabajo y seguridad social**

En los años 90, los cambios en curso en el capitalismo desde mediados de la década del 70, sobre todo en los países centrales del capitalismo, traen profundas modificaciones estructurales, tecnológicas, productivas y organizacionales en contrapunto con el padrón de acumulación de la segunda posguerra.

La visión neoliberal predominante tiene como hipótesis fundamental la desregulación de los mercados financieros, de productos y del trabajo como constitutivo del decurso de las medidas necesarias para el mejor acceso al desarrollo y a la ampliación de los puestos de trabajo (Pochmann, 2001).

La dimensión financiera comanda las decisiones de las empresas a partir de los paí-

ses centrales del capitalismo, mientras que los países periféricos pasan a depender cada vez más de su capacidad de pago de las inversiones y préstamos externos absorbidos domésticamente. Éstos quedan sujetos a la lógica de los países centrales que tienen el poder de definir la circulación del capital, especialmente a partir de las decisiones de las matrices de las empresas transnacionales.

La expansión del capitalismo en busca de un mercado global, no es novedad en la historia de este modo de producción. Marx y Engels en 1872, ya hablaban sobre este proceso que hoy es denominado como globalización. Estos autores ya destacaban la necesidad de un mercado mundial en constante expansión para viabilizar la producción capitalista (Marx y Engels, 1982, p. 110).

La novedad en el siglo XX, es la acentuación de la esfera financiera en el proceso de acumulación capitalista. Navarro (1998) apunta como una de las principales causas de la reducción del empleo en los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la aplicación de las políticas neoliberales, particularmente las políticas de liberalización del capital financiero en escala internacional.

La década del 90 en América Latina es marcada por dos movimientos conjuntos. De un lado, la intensificación del proceso de apertura y liberalización de los mercados realizados bajo la inspiración de los organismos financieros internacionales y de su recetario de ajuste; de otro, la aceleración de los procesos de integración económica y comercial de carácter multilateral. Estos movimientos tuvieron como rasgos distintivos, la homogenización de las políticas orientadas para el mercado de trabajo, asumiendo un carácter de flexibilización de las relaciones de trabajo. Relaciones ya bastante flexibles y heterogéneas, lo

que significa la simple homogenización por debajo, si se toma como parámetro los países de menores salarios, baja productividad, sistemas de relaciones de trabajo menos democráticos o con menor participación sindical (Mattoso, 1996).

Pochmann (2001) afirma que, al contrario de la propaganda oficial, la globalización no viene produciendo un mundo más homogéneo, con mejor repartimiento de la riqueza, producción, trabajo y poder. Las economías no desarrolladas se transformaron en una grande feria mundial de competencia por lo menores costos de trabajo, esto es, las grandes corporaciones transnacionales. Los gobiernos sumisos a la lógica de explotación intensiva del trabajo y pretende estimular la atracción de inversiones extranjeras, desincentiva el mejor aprovechamiento de las oportunidades nacionales.

La posesión de Fernando Collor en la presidencia de la República en 1980, constituye en Brasil el marco de una inserción subordinada a las condiciones del nuevo orden internacional y del recetario de ajustes proporcionados por los organismos internacionales. Con el "Plano Real", el país reingresó plenamente al camino de las recomendaciones del Consenso de Washington, siguiendo a su manera las experiencias de los otros países latinoamericanos (Mattoso, 1996).

La elevada flexibilidad de contratación en el mercado de trabajo y la reducción en el ritmo de la actividad productiva, generaron despidos y ampliaron el desempleo, constituyéndose en el fenómeno de mayor gravedad en los años 90. La "Pesquisa de Emprego e Desemprego" (PED) realizada en cinco regiones metropolitanas incluyendo el Distrito Federal, revela que las tasas de desempleo crecieron en niveles elevados. De un promedio del 12% en el gran São Paulo en 1985, para un

17,6% en 2000, significando 1,6 millones de desempleados. En todas las regiones, las tasas de desempleo a finales de los 90, eran superiores a aquellas registradas a comienzos de esta década. El desempleo a finales del año 2000 en esas regiones, alcanzaba 5,2 millones de trabajadores.

El tratamiento analítico hechos por Pochmann (2001) para comprender la cuestión del (des) empleo en la globalización, considera que el comando nacional de la nueva división internacional del trabajo está en la dimensión financiera, pero que existen dos vectores estructurales que tienen ascendencia en los países del centro del capitalismo. El primer vector está asociado al proceso de reestructuración empresarial, acompañado de la maduración de la revolución tecnológica. Destaca gran importancia al papel de las grandes corporaciones transnacionales conformado por oligopolios. Actualmente, el comercio intracompañías, y más precisamente entre matriz y filiales de las corporaciones transnacionales, supera los intercambios realizados entre las naciones. El segundo vector se refiere a las Inversiones Directas en el Exterior (IDE). A pesar del avance en el flujo de recursos extranjeros en países semiperiféricos, el IDE permanece muy concentrado en el centro del capitalismo, es decir, los países de baja renta (periferia) continúan perdiendo espacio en el flujo de recursos internacionales, sin alterar la parte que queda en las economías avanzadas.

Los países de la periferia del capitalismo, buscando ofrecer condiciones más satisfactorias a la atracción de las corporaciones transnacionales, aceptan la mayoría de las veces, el programa de agencias multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano para Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), lo que ter-

mina provocando aún más, el rebajamiento del costo de trabajo y la desregulación de los mercados de trabajo.

El empleo asalariado formal en Brasil, pasa a ser excepción a partir de los 90 cuando ocurre una reducción absoluta y relativa en este padrón de empleo, con la caída de 5,8% en los puestos con contrato registrado y un aumento de las formas de inserciones precarias en el mercado de trabajo: 23,3% del empleo sin contrato registrado, 18,2% del trabajador por cuenta propia y un 11,7% de no remunerados (Cardoso Júnior y Fernandes, 2000).

En 1980, Brasil poseía cerca de 23 millones de trabajadores asalariados con registro formal y en 1989, había pasado para 25,5 millones. Sin embargo, en el año de 1999, la cantidad de asalariados con contrato registrado había caído para 22,3 millones de trabajadores, según datos del Ministerio de Trabajo (Pochmann, 2001).

El grado de precarización de la fuerza de trabajo —relación entre desempleados, sin remuneración y por cuenta propia con relación al PEA —aumentó de nuevo a partir de los años 90. Pochmann (2001), al calcular la tasa de precarización en Brasil, utilizando los datos del Censo Demográfico y de las PNADs, concluyó que en 1949 era de 55%, reduciéndose a lo largo del periodo (1940-1980), llegando a un 34,1% a finales de 1980. No obstante, en los años del “neoliberalismo a la brasileña”, o sea, en la década del 90, la situación en el mercado de trabajo vuelve a empeorar intensamente con una tasa que alcanza el 39,7% en 1999, retrocediendo más de 20 años.

La gravedad actual del desempleo en Brasil no se debe apenas al problema de la insuficiente generación de puestos de trabajo, sino también a la existencia de una elevada carencia de renta para amplios segmentos de la población, *responsable por la adición de una*

*porción social en el mercado de trabajo que debería estar fuera de él.* Por ejemplo, 2,8 millones de niños y niñas con menos de 14 años de edad que se encuentran actualmente en el mercado de trabajo y 5,3 millones de jubilados y pensionados que en 1998, a pesar de recibir recursos de seguridad social, todavía se mantenían activos en el mercado de trabajo. En el segundo caso, *el mejoramiento en el valor de la jubilación podría contribuir para evitar que personas con más edad continúen presionando el mercado de trabajo;* también la introducción de mecanismos de garantía de renta para familias pobres, auxiliaría en el mantenimiento de los hijos de los hijos en las escuelas (Pochmann, 2001).

En este contexto, ocurren los nuevos y profundos cambios en la seguridad social. Las reivindicaciones y presiones organizadas por los trabajadores en la década del 80, en el periodo de redemocratización del país, provocan la incorporación, vía Constitución Federal (CF), de muchas demandas de expansión de los derechos sociales y políticos. Uno de los mayores avances de esta constitución fue la adopción del concepto de seguridad social, englobando en un mismo sistema las políticas de salud, protección y asistencia social.

Éstas pasan a regirse por nuevos principios y directrices, asociando al mismo tiempo universalidad y selectividad, centralización y descentralización, distributividad y redistributividad, gratuidad y contributividad. La salud se orienta por principios como universalidad, gratuidad, redistributividad y descentralización. La política de asistencia social, se rige por los preceptos de la selectividad, gratuidad, redistributividad, centralización en la gestión de ciertos beneficios (un salario mínimo mensual para personas de la tercera edad con más de 67 años y personas con discapacidades y pobres, que son regidos por el INSS) y

descentralización (para los programas, proyectos y servicios). La seguridad social a su vez, continua siendo asegurada mediante la contribución directa de los trabajadores y empleadores y su gestión es centralizada en el gobierno federal (Boschetti, 1998).

Es posible afirmar que el concepto de seguridad social redistribuyó las prestaciones de sustitución de renta y de cobertura de riesgos sociales entre la protección y la asistencia. Las prestaciones asistenciales para personas de la tercera edad y personas discapacitadas, a pesar de ser reconocidas legalmente como derecho obligatorio, continúan permaneciendo como un derecho subjetivo, específico y condicional, cuya base fundamental —baja renta— está relacionada al criterio de la incapacidad para el trabajo. Estas prestaciones sólo son atribuidas a aquellos que además de ser pobres, son o están incapacitados para mantener la propia sobrevivencia por medio del trabajo, sea por la edad avanzada, sea en función de una determinada discapacidad. De otro lado, los beneficios de seguridad social, concebidos como prestaciones de sustitución de renta se definen como un sistema de derechos objetivos, concedidos a partir de criterios precisos y que, una vez acordados, son reconocidos como “derecho adquirido”. Son derechos devenidos del ejercicio de un trabajo asalariado o de una contribución como trabajador autónomo.

Esta combinación —protección generada del ejercicio del trabajo y asistencia a los pobres inaptos al trabajo— puede parecer coherente y garantizar protección social universal en los países donde predomina (o predominó) lo que se denomina “sociedad salarial” (Castel, 1995) porque ella asegura esa protección social a todos los trabajadores integrados en el sistema productivo. Pero, esta forma de organización de la seguridad social deja completamente sin protección social a

los pobres económicamente activos que están (todavía) en condiciones de trabajar, mas que son rechazados o expulsos del sistema productivo y que no contribuyen para la seguridad social.

La universalización del acceso a los servicios de salud, garantizados como un derecho de ciudadanía, distancia la política de salud del principio de seguro contributivo<sup>2</sup>, ya que el sistema de salud es nacional (pero con una gestión descentralizada), no sometido a una contribución directa y regido por los principios de la universalización, unificación y uniformización. Sin embargo, en lo que se refiere a las prestaciones de sustitución de renta (tanto los beneficios de protección como los asistenciales), la seguridad social sólo responde parcialmente a la situación de los trabajadores pobres económicamente y que no están inscritos en el orden formal del trabajo asalariado, a pesar de constituirse en un segmento importante de la población.

## **2. Principales Argumentos y Orientaciones de la Reforma de Seguridad Social**

Apenas se iniciaba la reglamentación de la seguridad social exigida por la Constitución de 1988, a través de las leyes 8.212 (costo) y 8.213 (beneficio), y ya surgía en el país un movimiento de reforma de esta seguridad social, articulado en un nuevo cuadro de correlación de fuerzas de los años 90, marcado por la gestión de Fernando Collor en la Presidencia de la República.

El proyecto neoliberal de reforma en los sistemas de protección social, introdujo cortes en los sistemas de protección, en los fondos de jubilaciones y pensiones y en los programas

asistenciales. Con esto, en los países de América Latina los fondos de capitalización amplían su importancia y comienzan una ruptura gradual de los lazos de solidaridad entre diferentes generaciones de empleados y entre trabajadores de distintos mercados de trabajo, formal e informal (Pochmann, 1999). La seguridad social emerge como uno de los principales sectores candidatos a la privatización, debido a la ampliación del mercado de capitales, especialmente de los seguros privados.

A comienzos de los años 90, los conflictos alrededor de la seguridad social son marcados por las propuestas de reforma del modelo instituido por la Constitución de 1988, encaminadas durante el gobierno de Collor, radicalizándose con el movimiento reivindicatorio de los jubilados por reajustes en los beneficios de jubilación. En este clima se instala en la Cámara de los Diputados, en enero de 1992, una Comisión Especial para el Estudio del Sistema de Seguridad Social — Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário—, teniendo como líder al diputado Antônio Britto. En ese momento, ya están puestos en el debate tanto las posiciones del gran capital, representado por las propuestas de los empresarios industriales, del sector bancario y financiero, del sector rural y de los organismos internacionales, como las posiciones de los trabajadores vinculados a las dos principales centrales sindicales (Mota, 2000).

El Informe final acabó incorporando sugerencias que expresan el conjunto de fuerzas presente en aquel foro de discusión. Mota (2000) destaca dos cuestiones centrales del Informe: 1) la crisis económica está orgánicamente articulada a la situación de crisis en el sistema de seguridad social, siendo que en la segunda mitad de los años 80, sucede de he-

cho, una ampliación del sistema de protección social y que sobre la crisis se transforma en un objeto generalizados de crítica; las conquistas pasan a ser rebatidas y responsabilizadas por la crisis de la seguridad social. 2) el reconocimiento de la seguridad social como derecho, pero defendiendo la desvinculación de la protección, de la salud y de la asistencia, en virtud de la necesidad de separar sus fuentes de costo. Esto favorece las propuestas que escudan la separación de la asistencia social (una política distributiva), de la salud y de la protección, pudiendo aumentarla participación del capital privado en esas áreas. Las proposiciones contenidas en este informe, sirven de base para las propuestas presentadas en la primera tentativa de reforma de la seguridad social, llevada a cabo por el gobierno de Fernando Enrique Cardoso en 1995.

Las reformas realizadas en los sistemas de seguridad social en la mayoría de los países latinoamericanos, fueron inspiradas en las recomendaciones del Banco Mundial, que explicitó sus propuestas en el estudio "Envejecer sin Crisis". En este documento, se recomendaba la sustitución del modelo de repartición (redistributiva) por uno nuevo, caracterizado por la implantación de un plan privado y obligatorio de capitalización por cuotas definidas individualmente para los trabajadores. Las jubilaciones pasan a asentarse en contribuciones definidas y los beneficios dependen de la acumulación de los recursos, sin previa garantía de los valores a ser recibidos. En América Latina, entre 1981 y 1998, Chile<sup>3</sup>, Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, México, El Salvador, Bolivia y Venezuela, siguieron las recomendaciones del Banco Mundial.

El debate internacional sobre los modelos de seguridad social continúa abierto, gracias también a una retracción de la posición del propio Banco Mundial. A finales de

los años 90, esa institución paró de defender enfáticamente los cambios recomendados en la década anterior. Cautelosamente, adoptó un discurso más flexible sobre los regímenes de financiación de la seguridad social, justificando no existir un modelo ideal, como lo prueba el trabajo titulado "Repensado la seguridad social: Diez mitos sobre los sistemas de Seguridad Social" (Prado, 1999). En este documento, se expresan también dudas en cuanto a la posibilidad de un régimen de seguridad de capitalización, administrado de manera privada, a la garantía de efectos positivos sobre el ahorro, el bienestar, la oferta de trabajo y el equilibrio fiscal.

Uno de los principales argumentos que sustentaron las propuestas de reforma de la seguridad social en todos los países, es que el desarrollo económico y social trae progresos en la longevidad de las poblaciones. No obstante, comparaciones internacionales, evidencian que la longevidad en Brasil es todavía muy baja<sup>4</sup>. En el caso brasileño está aconteciendo una transición importante en el padrón demográfico iniciada a mediados de la década del 60 y caracterizada por la caída de las tasa de fecundidad y mortalidad.

De acuerdo con Pinheiro (2000), el envejecimiento de la población implica una deterioración progresiva de la razón de dependencia entre las personas de tercera edad (por encima de 60 años) y la población más joven (entre 15 y 19 años). En los últimos 40 años, esa "tasa de dependencia" presentó un crecimiento del 3,5% y para los próximos 20 años las estimaciones indican un aumento acelerado del 8%. En otras palabras, en 2020, la población con más de 60 años será equivalente a un 20% de la población entre 14 e 59 años.

Esa constatación puede traer consecuencias económicas para la financiación del régimen de repartición simple en la Seguridad

Social. Aunque tal situación podría ser menos grave con la incorporación del segmento de trabajadores excluido del mercado de trabajo en los últimos años. En tal dirección, el régimen de seguridad social brasileño deja (dejó) de contar con sectores importantes de personas que ingresan diariamente a la Población Económicamente Activa (PEA).

Es preciso por lo tanto, relativizar los discursos de la necesaria reforma en función del inevitable cambio en los padrones demográficos, pues como afirman Marques y Batic (1999, pp. 126-127):

“El proceso de envejecimiento de la población brasileña podría estar auxiliando también la financiación del gasto con beneficios de seguridad social. Esto porque, para la década del 90 y los primeros años del nuevo milenio, los cambios del perfil demográfico brasileño, observados a través del Censo del 91, son extremadamente favorables, pudiéndose afirmar que el país estaría viviendo la fase de transición demográfica. En esta fase, la población joven continua aumentando aunque las tasa sean relativamente bajas, y la población de la tercera edad, a pesar de presentar tasas elevadas de crecimiento, constituye un segmento aún pequeño. (...) En caso de que la economía brasileña hubiera generado empleo en el mercado formal de trabajo, la actual fase de cambio demográfico de la población brasileña estaría creando más recursos para la financiación de los beneficios de la seguridad social. La mayor cantidad de contribuyentes formada por los trabajadores con contrato registrado, estaría auxiliando el aumento de la relación contribu-

yente / asegurados del INSS. (Sin embargo) la década del 90 presenta no sólo las más elevadas tasas de desempleo sino también una mayor participación del mercado informal en la ocupación.”

Otro enfoque en el debate, parte de la constatación de que la Seguridad Social en Brasil fue construida principalmente con base **en las contribuciones sobre la nómina de pagos de las empresas** (20% por parte del empleador y cuotas de un 7,65% a un 11% por parte del empleado, hasta el tope de los beneficios de seguridad social). Es decir, desde el punto de vistas de las recaudaciones, la principal fuente de sustento de la seguridad social es **constituida por la masa salarial de los empleados con contrato registrado**. Las cuotas de seguridad social en Brasil progresaron de un 3% en 1923 para un 20% en junio de 1989, manteniéndose en ese nivel hasta hoy.

Un tercer foco de debate sobre este asunto es constituido por los diversos cuestionamientos con relación al **sistema de participación** adoptado en Brasil, especialmente, referenciando la especificidad de la legislación nacional del derechos a la jubilación por tiempo de servicio.

Muchos análisis insisten en direccionar el Sistema de Seguridad Social brasileño como una de las causas del **déficit público**, sobre todo por causa de las jubilaciones del sector público. Tales argumentos se basan en los valores previstos en el Presupuesto General de la Nación — Orçamento Geral da União—<sup>5</sup> de los últimos años para los gastos en seguridad social, pero son contradictorios frente a los enunciados constitucionales sobre el asunto.

En 1995, a partir de esos argumentos, el Poder Ejecutivo envió al Congreso Nacional otra propuesta de reforma de la Seguridad So-

cial. El debate nacional sobre la reforma contrapuso dos posiciones. La primera, en contraste con el espíritu de la CF de 1988, sustenta que cada trabajador es libre para hacer el contrato de seguridad social con cualquier institución y decidir cuánto quiere recaudar, con la posterior restitución del resultado financiero de su ahorro individual. La segunda, continúa defendiendo una seguridad social redistributiva, que asegure un beneficio mínimo para atender las necesidades básicas de protección durante la vida activa, buscando de este modo, reducir las desigualdades promovidas por el mercado de trabajo.

Al origen de la controversia, *“hay una diferencia filosófica, entre aquellos que analizan la seguridad social desde la óptica del seguro (...) y los que entienden que ella debe ser vista como parte de un sistema de Protección Social, teniendo funciones distributiva y asistencialista (...)”* (Além y Giambiagi, 1999, p. 126).

En síntesis, la primera visión trata la seguridad social como un ahorro individual a ser financiado por medio del régimen de capitalización, es decir, con el montaje de un sistema progresivo de reservas integrales. Este sistema implica la utilización de un método de financiación esencialmente actuarial donde el beneficio futuro es garantizado por el ahorro presente capitalizado a una determinada tasa de intereses. Se trata de una visión neoliberal que defiende que el Estado garantice apenas un seguro mínimo y una protección privada complementaria, regida por el mercado para los que puedan pagar.

En la segunda visión, la seguridad social es vista como un “seguro social”, que puede ser financiado por un régimen de repartición simple, donde el pago de beneficios presentes es garantizado por el volumen de contribuciones corrientes o por regímenes mix-

tos, donde concurren formas de repartición simples, de capitalización y aportes de recursos del Estado.

Como ya se mencionó, el concepto de seguro social fue desarrollado con miras a responder a riesgos sociales vividos en situaciones de pérdida de la renta derivada del trabajo como enfermedad, edad avanzada, sobrevivencia más allá de la expectativa media de vida de la población, viudez, invalidez, orfandad, etc. En los últimos años, el desempleo involuntario, cada vez más frecuente en la vida de los trabajadores, también se encuadra en ese tipo de situación, acrecentando las desigualdades en la distribución de la renta en el presente y el futuro.

En otras palabras, *“(...) el desempleo es seguramente hoy, el riesgo social más grave, que tiene los efectos desestabilizadores y desocializantes más desastrosos para los que lo sufren. No obstante, paradójicamente, es respecto al desempleo que se demostró el máximo “rigor” en una lógica contable para reducir las tasa y las modalidades de su indemnización”* (Castel, 1995, p. 584).

La propuesta de reforma Del gobierno brasileño (1995) se encarnó a través de un conjunto de enmiendas a los artículos de la Constitución Federal, relativos a la Seguridad Social, con el nombre de Propuesta de Enmienda Constitucional — Proposta de Emenda Constitucional (PEC) — n. ° 20, del 15/12/1998, la cual fue aprobada por el Congreso Nacional, casi en su totalidad.

Para los trabajadores regidos por la Consolidación de las Leyes del Trabajo — *Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)*—, principalmente los del sector privado, las principales alteraciones son: 1) la transformación del tiempo de servicio necesario para la jubilación en tiempo de contribución; 2) la institución de la edad mínima de 48 años para las mujeres y de 53 años para los hombres,

para la jubilación proporcional; 3) un **incremento en el tiempo de contribución para los actuales asegurados** de un 40% sobre el tiempo que les faltaba para la jubilación proporcional, en el día 16/12/98; 4) **establecimiento de un tope nominal para los beneficiarios**, hoy de R\$ 1.328,25 y la desvinculación de ese tope del valor del salario mínimo (SM); 5) por la ley 9032/95, los **beneficios accidentarios** son igualados a los beneficios comunes de la seguridad social, en valores y carencias; 6) **fin de las jubilaciones especiales**, que son aquellas donde el tiempo de servicio (o de contribución) exigido es menor con relación a los demás trabajadores, excepto para los profesores de educación infantil, de enseñanza fundamental y media y para los trabajadores expuestos a agentes nocivos a la salud; 7) la garantía del derecho adquirido para quien completó hasta 12/12/1998 (fecha de la promulgación de la reforma) las condiciones necesarias de acceso a los beneficios de seguridad social; 8) la **paridad en las contribuciones para los fondos de pensión**, mantenidos por autarquías, fundaciones, empresas públicas y sociedades de economía mixta, es decir, la contribución de la patrocinadora no podrá ser mayor a la del empleado.

La Enmienda Constitucional No. 20/89, que modificó el sistema de seguridad social, también creó un nuevo modelo para los integrantes titulares de cargo efectivo en el **servicio público** y estableció reglas de transición para los actuales funcionarios activos e inactivos. La reforma de la seguridad social en el sector público igualmente trajo restricciones y supresiones de derechos.

En la perspectiva Del gobierno, el aspecto más importante de la reforma fue la derogación de la jubilación por tiempo de servicio, sustituida por la exigencia del tiempo de

contribución, combinada con el establecimiento de la edad mínima para la jubilación. A lo anterior se agrega la eliminación de regímenes especiales (y tiempo de contribuciones menores) de jubilación (excepto para los profesores de primaria) y el mayor rigor en la edificación de las actividades que envuelven riesgo y desgaste para los trabajadores. La cuestión fundamental de la garantía de recursos a programas de carácter universal ligados a la asistencia social y la salud, no fue siquiera abordada (Dain y Soares, 1998).

Dando secuencia a las modificaciones en esta temática, el decreto No. 3.048 (06/05/1999) aprobó el nuevo reglamento de la seguridad social, en consonancia con la Enmienda Constitucional (EC) No. 20. **Una alteración muy significativa fue la aprobación de la Ley No. 9.876 (26/11/1999) que transforma el cálculo del beneficio de jubilación de la Seguridad Social**, anteriormente deducido por el promedio de los últimos 36 salarios de contribución del trabajador, corregidos monetariamente. El cambio ocurre por la extensión del tiempo considerado para definir el promedio de rendimientos y por la creación del Factor de Seguridad Social—Factor Previdenciário (FPR)— que introduce criterios actuariales hasta entonces utilizados sólo por los sistemas de protección privada. La adopción de los nuevos criterios para el cálculo (FPR), permite aumentar la correlación entre contribución y beneficio, de forma que reduce los subsidios en el sistema (Ornélas y Vieira, 1999).

Bien ensamblado con el gusto de la planeación tecnocrática, se adoptó una regla matemática de cálculo que demuestra la visión puramente actuarial de los técnicos gubernamentales. El valor del beneficio (*VB*) es obtenido con base en el promedio aritmético (*M*) de los mayores salarios de contribución, tam-

bién corregidos monetariamente. El FPR, definido por una fórmula específica, es mayor en la medida en que mayor es la edad y el tiempo de contribución del trabajador, pero disminuye con el crecimiento de la expectativa de vida de la persona.

No habiéndose incorporado la propuesta de límite mínimo de la edad de la jubilación de los ya inscritos en el sistema (60 años para mujeres y 65 para los hombres), previsto originariamente por el Ejecutivo cuando se envió la PEC No. 20 al Congreso, la nueva legislación de seguridad social **optó por el incentivo a la permanencia en actividad del trabajador**, mediante una modalidad de cálculo en que el beneficio es disminuido, en caso de que éste sea joven o tenga poco tiempo de contribución, pero aumenta en tanto la jubilación es aplazada.

Con relación a la regla anterior, el trabajador es penalizado con una pérdida media —en la hipótesis de la no postergación de la jubilación— estimada en un 34% para los hombres y en un 44% para las mujeres (Beltrão y Oliveira, 2000). Esta pérdida deviene del hecho de que el valor anterior del beneficio visaba garantizar al jubilado una misma renta y condición de vida de los últimos años de actividad, mientras que la nueva regla rebaja el beneficio al calcularlo a través de un promedio que considera los salarios de periodos muy próximos al comienzo de su vida profesional, donde más o menos la remuneración es menor que en la víspera de la jubilación.

El FPR no es válido apenas para los trabajadores que ingresan en el mercado de trabajo después de la fecha de su creación, sino también para los actuales integrantes del régimen de seguridad social. La ley referida se limita a garantizar el derecho adquirido para el asegurado que hasta el 28/11/1999 había cum-

plido con los requisitos para la concesión de beneficios. Más allá de la desregulación con la reducción de la meta y cobertura de los derechos de seguridad social, tales cambios poseen igualmente implicaciones para la (des) estructuración del mercado de trabajo.

### **3. Impactos de la Reforma de la Seguridad Social en el Mercado de Trabajo**

Esta reforma de la seguridad social no se caracteriza únicamente **por la reducción del valor máximo de los beneficios**, pues también induce a **una mayor permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo**. A través de la exigencia de la comprobación del tiempo de contribución y de las condiciones más rígidas en cuanto a la edad mínima para la jubilación, **ella contribuye a agravar la dificultad de absorción de nuevas personas en el mercado de trabajo**. Acontece no sólo por el hecho de que los trabajadores permanecerán más tiempo activamente, sino también por la reducción del valor de los beneficios que lleva a los jubilados a buscar un complemento de la renta retornando al trabajo.

La relación entre la reforma de la seguridad social y el mercado de trabajo es paradójica: de un lado, la deterioración del mercado de trabajo causa problemas al sistema de protección en lo tocante a la recaudación de las contribuciones; de otro, la seguridad social al limitar el acceso a los beneficios, profundiza la exclusión de los trabajadores en situación irregular, sin introducir nuevas reglas que sirvan como estímulo adicional a la contratación formal.

A continuación se analiza comparativamente las principales modificaciones realizadas por la EC No. 20 y las legislaciones subsiguientes que alteraron las normas relativas a la Segu-

ridad Social de los trabajadores regidos por la CLT, es decir, de los asegurados del INSS. Con base en este análisis se presentarán a seguir las principales alteraciones provocadas por la reforma de la seguridad social y sus probables impactos sobre el mercado de trabajo.

### **3.1. Sustitución del tiempo de servicio por tiempo de contribución**

La reforma de seguridad social, al cambiar el criterio del tiempo de servicio por el tiempo de contribución, aumenta las exigencias para tener derecho a la jubilación, generando complicaciones al trabajador de categorías profesionales con menor grado de organización, donde existe una evasión en la recaudación de las contribuciones.

Según datos de la "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1999, en Brasil había 31,2 millones de contribuyentes, creciendo un 0,6% con relación al año anterior. Desde la perspectiva de la recaudación para la Seguridad Social, del total de los 71,7 millones de personas ocupadas, menos de la mitad (43,5%) son contribuyentes. Es decir, exceptuando los asalariados con contrato registrado, la gran mayoría de los trabajadores no contribuye para el INSS. Esta situación se torna más grave teniendo en cuenta el hecho de que cerca de 51,3% de los brasileños pobres están en familias con jefaturas de trabajadores ocupados en el segmento informal de la economía (Neri, 2000)

Analizando las informaciones sobre las contribuciones por regiones, se constata que la recaudación es más problemática en la Región Nordeste, donde para cada contribuyente existen tres ocupados que no contribuyen. Igual en la Región Sudeste, donde la situación está más próxima del tope exigido por la ley, para cada ocupado contribuyente, existe otro

ocupado que no contribuye. Por lo tanto, el desequilibrio de la Seguridad Social es en gran parte consecuencia de la falta de cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad por el mercado de trabajo, situación crónica que tiende a empeorarse.

Al respecto, cumple apenas señalar el aumento de los riesgos y de la inestabilidad para los trabajadores de baja renta, provenientes de esta reforma. En realidad, los segmentos de los trabajadores menos organizados, serán probablemente incapaces de probar su tiempo de contribución, dado el carácter bien precario de su inserción y su mayor rotación en el empleo. En la óptica de la financiación, el gobierno insiste en las ventajas de disminuir cuotas de contribución en sectores intensivos en mano de obra para aumentar el empleo formal, ignorando la realidad del mercado informal de trabajo (Dain y Soares 1998).

La falta de conexión entre la informalidad de los trabajadores con relaciones de trabajo precarizadas y la protección social, perjudica y desprotege tanto a estos trabajadores como al Estado. Los primeros porque se quedan sin protecciones mínimas para los momentos críticos de la vida (desempleo, vejez, accidentes y muerte). El Estado porque deja de recaudar una suma importante para hacer frente a sus obligaciones en áreas de Salud, Asistencia Social y Seguridad Social (Pastore, 2000). Aún más, en la dirección de las preocupaciones sobre el presupuesto de la Seguridad Social, "*(...) en el futuro, en caso de no haberse acumulado renta, ese segmento (de trabajadores) dependerá de beneficios asistenciales, sobrecargando a toda la sociedad o vivirá a expensas de sus familias. Se trata de una bomba reloj, que estallará en las manos de la generación futura*" (Pinheiro y Miranda, 2000).

A pesar de que la legislación de seguridad social<sup>6</sup> obligue la afiliación al sistema, de

los más de 16 millones de trabajadores por cuenta propia que representan el 25% de la PEA (PNAD, 1999), sólo un ¼ consiguen contribuir para la seguridad social. La iniciativa de contribuir para la seguridad social es del propio trabajador. La otra dificultad es la baja renta captada por esos trabajadores, donde el 55% reciben como máximo hasta 2 salarios mínimos. Por último, la contribución exigida por el INSS es más alta que la de otros trabajadores, en función de recaudar al mismo tiempo la contribución como empleado y como empleador, totalizando un 20% de la remuneración. De tal manera, contrario a los argumentos del Secretario Ejecutivo del Ministerio de Seguridad Social de Brasil — Ministério da Previdência Social (MPAS), José Cechin (2000)<sup>7</sup>, no se trata de “oportunidades de elección” por parte de esos trabajadores y sí una imposición del mercado de trabajo capitalista que tiene como regla la exclusión de segmentos de los trabajadores del proceso productivo.

Las experiencias demuestran el enorme grado de dificultad para generalizar una cobertura de seguridad social para los trabajadores autónomos. Se destacan problemas como: la identificación, la financiación y la contribución. Además, los profundos cambios en marcha en el mundo del trabajo, acentúan aún más esas dificultades (Willians, 1999).

### **3.2. Reducción de la jubilación proporcional**

La Enmienda Constitucional No. 20, al establecer los criterios de transición para los trabajadores afiliados al INSS hasta el 16/12/1998, eliminó en la práctica, la jubilación proporcional y retrasó las jubilaciones por tiempo de contribución entre 1 y 5 años.

La creación del Factor de Seguridad Social —Fator Previdenciario (FPR)— pasa a incentivar a quien contribuye sobre los salarios mayores, durante más tiempo o tiene mayor edad en la fecha de la jubilación para recibir un beneficio proporcionalmente superior. La consecuencia de esas reglas en las palabras del representante del MPAS es “un estímulo a la permanencia en servicio para aquellos que completan los requisitos constitucionales para la jubilación” (Cechin, 2000, p. 65)

Si en el pasado, el sistema de seguridad social brasileño fue uno de los motivos de reducción de la PEA, contribuyendo a la estructuración del mercado de trabajo y aliviando las tensiones sobre las tasa de desempleo, lo mismo no se puede afirmar de la reciente reforma.

***Hoy la seguridad social al contrario, incentiva la mayor permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo y peor aún, un una coyuntura donde el empleo es escaso.***

La reforma de la seguridad social fue en contravía de una de las principales alternativas defendida por diversos autores (Pochmann, 1999; Navarro, 1998; Castel, 1995; y Antunes, 1995) para combatir el desempleo, que es la reducción de la jornada de trabajo, sin reducción del salario. En la lógica de esa propuesta está una menor permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo a través de una reducción efectiva en el número de horas trabajadas. El principio es bastante simple: “si los ocupados trabajasen menos horas por semana, es posible generar nuevos empleos para que más personas puedan articularse en el mercado de trabajo” (DIEESE, 1997, p.7).

La PNAD de 1999, revela que el 17% de los trabajadores activos en el mercado de trabajo tenían en ese año, más de 50 años de edad y 4,5 millones tenían una edad superior de 60 años.

Así, la eliminación de la jubilación proporcional y las nuevas reglas de contribución retrasarán tanto el ingreso de los jóvenes en el mercado de trabajo como la salida de aquellos que ya podrían estar jubilados.

### **3.3. Reducción de las jubilaciones por tiempo de contribución**

Una de las primeras consecuencias de la reforma es la reducción drástica en la concesión de las jubilaciones por tiempo de contribución. Ellas representaban el 19% de los beneficios concedidos y el 52% de las jubilaciones de la seguridad social en 1996, se redujeron para un 3% y un 16% respectivamente en febrero de 2001. Esto significó una disminución del 67% en el periodo (MPAS -Informe da Previdência Social, marzo de 2000 y marzo de 2001). Después de la Enmienda Constitucional No. 20 y de la adopción del FPR, ocurrió una inversión en el ritmo de las concesiones de las jubilaciones con los beneficios correspondientes por edad, superando las concesiones de jubilaciones por tiempo de contribución.

La evolución de la cantidad de jubilaciones concedidas por el INSS en el periodo de 1996 a 2001, aumentó en un 80% en el criterio de “jubilación por edad” y se redujo en un 67% en las “jubilaciones por tiempo de contribución”. Estos datos revelan un cambio radical: hasta 1988, las jubilaciones concedidas por tiempo de contribución eran superiores a las jubilaciones por edad; a partir de 1999, debido a la reforma, aconteció una inversión en este proceso: en los dos primeros meses fueron concedidas 50.386 jubilaciones por edad y apenas 14.358 jubilaciones por tiempo de contribución.

Tales datos confirman la hipótesis de que la reforma de la seguridad social viene incentivando la permanencia de los trabajadores por más tiempo en el mercado de trabajo, ya que la jubilación por edad acontece solamente a los 65 años para los hombres y a los 60 años para las mujeres.

### **3.4. Reducción en el valor de los beneficios**

Una alteración significativa hace referencia al valor de los beneficios. De un lado, los beneficios de las jubilaciones urbanas por edad son aproximadamente, tres veces menores que los beneficios de las jubilaciones por contribución (Cechin, 2000). El **bajo valor puede ser otro motivo que desalienta la afiliación de la seguridad social de los trabajadores autónomos y de los ocupados en inserciones precarias en el mercado de trabajo**. El reducido valor también penaliza a quien trabaja la vida entera, pues los costos de las personas de tercera edad no son inferiores a los de las personas de grupo etáreo menor. En particular, alimentación, vestuario, vivienda, transporte, higiene personal, pueden ser consideradas iguales, mientras que los gastos con salud son mayores. De esa forma, igual recibiendo el beneficio de la seguridad social, muchas veces *los jubilados se tornan económicamente dependientes de terceros o buscan una complementación de renta a través de alguna nueva inserción en el mercado de trabajo*. Teniendo un mayor segmento en procura de ocupación, el desempleo no disminuye y la remuneración de los empleados tiene dificultad para elevarse.

El boletín Estadístico de Seguridad Social —Boletim Estatístico da Previdência Social— de enero de 2000, muestra que un 77% de los beneficiarios recibían valores inferiores

a dos salarios mínimos vigentes en la época. Aún, analizando los créditos emitidos por la Seguridad Social, conforme un tope de valor, en enero de 2000 se percibe que cerca del 97% de los beneficios pagos eran inferiores a siete salarios mínimos, o sea, a *grosso modo*, inferiores al valor del salario mínimo necesario para un trabajador mantener una familia de cuatro personas, calculado por el DIEESE<sup>8</sup> y correspondiente en la época a R\$ 942,76.

Conviene recordar que **se encuentran actualmente en el mercado de trabajo brasileño 5,3 millones de jubilados y pensionados de la seguridad social**, que en 1998, a pesar de recibir recursos públicos, todavía se mantenían activos en el mercado de trabajo según datos de la PNAD de ese año (Pochmann, 2001).

La reforma estableció un tope nominal para los beneficios, hoy de R\$ 1.328, 25 y la desvinculación de ese tope del valor del salario mínimo (SM). El pasaje del criterio anterior—diez salarios mínimos—para un valor nominal, ya comportó una reducción del tope de los beneficios, actualmente equivalente a sólo un 8,8% SMs. Esta depreciación, superior a los 10% en pocos meses, provoca una creciente incertidumbre con relación al valor efectivo del tope de los beneficios en el futuro, principalmente por parte de las personas con renta superior al tope de seguridad social, además de obligar a los trabajadores a buscar el complemento de la renta volviendo al mercado de trabajo.

#### 4. Consideraciones finales

En el análisis sobre el mercado de trabajo brasileño, se puede destacar cuatro características fundamentales, configuradas en los años 80 y agudizadas en la década siguiente: a) menos de la mitad de los trabajadores son

contratados por las reglas vigentes en la legislación laboral; b) el trabajo asalariado sin contrato registrado y el trabajo autónomo, constituyen una parte expresiva del conjunto de los ocupados, cuya precariedad de inserción deviene de la falta de acceso al contrato de trabajo padrón, de la discontinuidad de la relación de trabajo y de la inestabilidad de los rendimientos; c) el desempleo alcanza más de 5 millones de trabajadores en seis capitales importantes del país; y d) las medidas de flexibilización de las reglas de contratación y la reducción del nivel de la actividad económica, generaron despidos y aumentaron el desempleo.

La evolución de la Seguridad Social en Brasil, estuvo íntimamente ligada a la consolidación y estructuración del mercado de trabajo. Los derechos de seguridad social tenían como criterio la inserción en el mercado formal de trabajo y el orden cronológico de institución en los diferentes segmentos asalariados se dio en sintonía con la capacidad de movilización y reivindicación por mejores condiciones de vida y trabajo.

La reforma de la Seguridad Social realizada a finales de la década de 1990, representa un retroceso de más de 40 años en los derechos de protección de los trabajadores brasileños. El debate nacional sobre la reforma, que fue conducido privilegiando el enfoque del equilibrio de cuentas públicas y de la sustentabilidad financiera del sistema, no especificó las responsabilidades del Estado con relación al problema, sin adoptar por lo tanto, soluciones consecuentes. El retroceso es marcado por la reducción de los valores y de las condiciones de acceso a los beneficios, en una perspectiva de dar mayores garantías de satisfacción de ese derecho a los que tuvieron mejores logros en un mercado de trabajo cada vez más heterogéneo y competitivo.

Los cambios fueron en el sentido contrario a la necesidad de ajustar mejor el sistema contra los riesgos sociales crecientes: el prolongamiento del tiempo de vida de la población y un mercado de trabajo más precario, incapaz de proporcionar empleos formales y de larga duración para la mayoría de los ocupados. Las nuevas reglas no trajeron soluciones sociales a esos riesgos, limitándose a proponer medidas para ser adoptadas individualmente por los asegurados, pautadas por restricciones en el acceso y en el tope de los beneficios.

Las principales alteraciones de la seguridad social que repercuten en el mercado de trabajo son: a) el cambio de criterio de tiempo de servicio por tiempo de contribución; b) las reglas de transición para la concesión de la jubilación proporcional y el retardo para la jubilación por tiempo de contribución; c) la adopción del Factor de Seguridad Social —Factor Previdenciario (FPR)—; y d) el establecimiento de un tope nominal para los beneficios. El corolario es la permanencia de los trabajadores por más tiempo en el mercado de trabajo y la búsqueda de un complemento de renta con el retorno de los jubilados al trabajo.

Una de las consecuencias inmediatas de la reforma fue la reducción drástica en la concesión de las jubilaciones por tiempo de contribución y la disminución para menos de nueve salarios mínimos del tope de los beneficios de las jubilaciones. Tales cambios en la legislación de la seguridad social, además de aminorar el acceso y la calidad de los beneficios de la protección social al trabajador, traen mayores dificultades para la constitución de un mercado de trabajo más homogéneo cuanto a la satisfacción de los derechos laborales.

El Estado que perjudica al trabajador por la irregularidad de las contribuciones de seguridad social es el mismo que dedica pocos recursos para la fiscalización del mercado de

trabajo. En este sentido, falta una visión articulada de las políticas públicas.

Igualmente, después de la aprobación de la reforma constitucional de la seguridad social (diciembre de 1998), el debate sobre el tema continúa, con miras a cambios complementarios. Se registra, entre otros, la propuesta de desvincular el valor de los beneficios de seguridad social del salario mínimo, esperando permitir que ese último quede mejor, en cuanto el piso de los beneficios permanezca estacionado en un grado insuficiente para garantizar el mantenimiento de un nivel de vida definido como mínimo por la constitución del país. Es relevante también, la propuesta que limita el tope de los beneficios de la Seguridad Social en tres salarios mínimos, o sea, orientada a reducir todavía más la capacidad del beneficio para suplir las necesidades del ciudadano y de su familia (Oliveira, Beltrão e Pasionato, 1999).

En síntesis, la reforma de la seguridad social brasileña, se caracterizó por la reducción de los beneficios, por restricciones al acceso y aún, por inducir una mayor permanencia de los trabajadores en actividad, contribuyendo para agudizar la dificultad de absorción de nuevas personas en el mercado de trabajo. Esta dificultad también sobreviene por la reducción de los beneficios de los que ya se jubilaron, que no raramente son forzados a buscar un complemento de renta mediante el retorno al trabajo. Otro efecto perverso se da sobre las remuneraciones: La mayor oferta de mano de obra tiende a provocar una remuneración media menor.

Finalmente, es pertinente decir que las hipótesis presentadas y discutidas preliminarmente en este artículo, están siendo objeto de una investigación en curso, la cual pretende profundizarlas e indicar, de un modo más detallado y preciso, las implicaciones de la reforma de la seguridad social dentro del mercado de trabajo en Brasil.

## Notas:

1. La reforma se concretizó legalmente por medio de la Enmienda Constitucional n° 20, promulgada el 12/12/1998, seguida por otras legislaciones correlatas y sucesivas (ordenanzas, resoluciones ministeriales y otras) citadas en la bibliografía.
2. Según los analistas de la política de salud, la universalización de la salud viene siendo acompañada por un proceso de privatización acelerada y de una degradación en la calidad de los servicios. Cf. Amélia Cohn. "Mudanças econômicas e políticas de saúde no Brasil", 1995. Ver también Gosta Esping-Andersen. "O futuro do *Welfare state* na nova ordem mundial", 1995.
3. La gran referencia de los años 80 pasó a ser el llamado modelo chileno. En aquel país, la reforma de la seguridad social, realizada en 1981, adoptó un sistema de capitalización individual, en el cual cada persona deposita obligatoriamente un 10% de su salario en las llamadas administradoras de fondos de pensión (AFP), entidades de derecho privado que sustituyeron los antiguos institutos de seguridad social del derecho público. Sobre el valor del depósito es cobrada una comisión del 30%, incluyendo la remuneración de la administradora y la tasa del seguro de invalidez. A pesar de la visión individual del modelo chileno, la eventual obtención de beneficios insuficientes por una parcela expresiva de trabajadores se transformará en un severo peso para la sociedad. A través del Estado, el modelo chileno determina un voluminoso ahorro compulsorio por parte de los trabajadores, administrada, sin embargo, por los conglomerados financieros privados. Al Estado, le cabe la función de garantizar parcialmente las rentas, en caso de que las administradoras fallen (Nistch y Schwarzer, 1998).
4. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2000), la esperanza de vida al nacer en Brasil que era de 59,6 años en el período de 1975-1995 subió para 66,8 años en el período de 1995-2000. Aunque muy por debajo de países como Argentina (72,9 años), Canadá (79,0 años), Chile (74,9 años), Cuba (75,7 años), Estados Unidos (76,7 años), Japón (80 años), México (72,2 años), Paraguay (69,6 años), Perú (68,3 años) y Uruguay (73,9 años).
5. De acuerdo con Fraga (2000, p. 32): "lo que en la realidad ocurre, por medio de la DRU [Desvinculação das Receitas da União], es lo inverso de lo estatuido en esos dispositivos constitucionales [artículos 194 e 195 de la Constitución]. Es el Presupuesto de la Seguridad que transfiere recursos para el Presupuesto Fiscal. En 2000 serán transferidos R\$ 13,3 billones del Presupuesto de la Seguridad para el Presupuesto Fiscal. Esa constatación contrasta con el discurso del Gobierno, de que es necesario el aporte de recursos del presupuesto fiscal para financiar la Protección Social, notadamente la seguridad social".
6. A partir de la Ley 9.876 (26/11/1999), el INSS tomó algunas iniciativas para incentivar a los trabajadores sin contrato registrado, a afiliarse al Instituto como contribuyentes individuales. Entre las medidas se destacan el acceso al salario-maternidad, la eliminación de la escala del salario base, disminución de las contribuciones de autónomos que prestan servicios para empresas, reducción de multas para indemnización por tiempo de servicio pasado y la simplificación de la categoría.

7. En el boletín “Conjuntura Social” —Ministério da Previdência Social—, el Secretario Ejecutivo del Ministerio con una visión ideológica de corte neoliberal, defiende una cobertura mínima y restricta del INSS y afirmó que “no puede perjudicar el nivel de bienestar del individuo el hecho de que se le ofrezcan oportunidades de elección. A veces escogerá errado, pero ésta es una forma de aprendizaje propia del sistema democrático. Se debe por lo tanto, proyectar para un futuro próximo, varias opciones con relación al seguro social” (Cechin, 2000, p.68). O sea, como si alguien pudiera escoger por libre y espontánea voluntad, quedarse desempleado y sin cobertura de protección y sobre todo tuviera cómo escoger planes de seguridad social!
8. Salario Mínimo Necesario es una estimativa hecha por el DIEESE, a partir de investigaciones de precios, que indica el menor salario que debería ser recibido por el trabajador para satisfacer las necesidades básicas de una familia de cuatro personas, siendo dos adultos y dos niños / niñas.

### **Bibliografía Citada**

- Além, Ana y GIAMBIAGI, Fábio (1999). “A Despesa Previdenciária no Brasil: Evolução, Diagnóstico e Perspectivas”. In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, Vol. 19, n.º 1, p.p. 124-145.
- Antunes, Ricardo (1995). *Adeus ao trabalho? 2ª ed.* São Paulo, Cortez.
- Beltrão, Kaizô y OLIVEIRA, Francisco (2000). “Fator previdenciário: uma solução ou mais um problema?”. In: *Investidor Institucional* n.º 31. São Paulo.
- BOLETIM DO DIEESE, agosto de 1997, n.º 197.
- Boschetti, Ivanete (1998). *La Sécurité Sociale au Brésil dans la Constitution de 1988: entre l'assurance et l'assistance*. Tese de doutorado. Paris, EHESS.
- BRASIL (1990). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL (1999). Emenda Constitucional n.º 20. Modificou o sistema de previdência social, estabeleceu normas de transição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- BRASIL (25/07/1991). Leis 8.212- Dispõe sobre a organização da seguridade social, institui o plano de custeio e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União n.º 142.
- BRASIL (25/07/1991). Lei 8.213- Dispõe sobre os planos de benefícios da previdência social e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, n.º 142.
- BRASIL (28/04/1995). Lei 9.032. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis n.º 8.212 e n.º 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília.
- BRASIL (12/05/1999). Decreto n.º 3.048 – Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. Brasília, Diário Oficial da União, 07/05/1999, seção I, pp. 50-108 e republicado, no Diário Oficial da União, pp. 1-60.
- BRASIL (05/05/1999). Lei 9.796. Estabelece a compensação financeira entre diferentes planos previdenciários. Brasília.
- BRASIL (26/11/1999). Lei 9.876. Institui novas regras de cálculo dos benefícios previdenciários. Brasília.
- Cardoso JR.; José C.; Fernande, Suiane (2000). “A Informalidade revisitada: evolução nos últimos 20 anos e mais uma hipótese para pesquisa”. In: *Mercado de Trabalho*

- ho: *Conjuntura e Análise*, Brasília, IPEA/MTE, n. 14, pp. 41-50.
- Castel, Robert (1995). *Les Métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris, Éditions Esprit.
- Cechin, José (2000). "Crescimento, Emprego e Previdência Social". In: *Conjuntura Social* n° 2 V.11, Brasília, pp. 21-68.
- Dain, Sulamis; Soares, Laura Tavares (1998). "Reforma do Estado e políticas públicas: relações intergovernamentais e descentralização desde 1988". In: OLIVEIRA, Marco Antonio (org.) *Reforma do Estado e Política de Emprego no Brasil*. Campinas, Unicamp. IE, pp. 31-72.
- Fraga, Eugênio (2000). "A DRU e as receitas sociais vinculadas". In: *Revista de Conjuntura*, Brasília, CORECON-DF, pp. 30-35.
- INFORME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL, diversos números, Brasília, MPAS.
- Marques, Rosa Maria. Batich, Mariana (1999). "Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social". In: *Conjuntura Social*, Brasília, pp. 122-136.
- Marx, Karl & Engels, Friedrich (1982). "Manifesto do partido comunista". In: Marx, Karl. Engels, Friedrich. *Obras Escolhidas*. Lisboa, Edições Avante, tomo I, pp 95-136.
- Mattoso, Jorge Eduardo Levi (1996). "Emprego e concorrência desregulada: incertezas e desafios". In: OLIVEIRA, Jorge Eduardo e MATTOSSO, Jorge Eduardo Levi (Orgs.). *Crise e trabalho no Brasil*. São Paulo, Scritta.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL-MPAS. *Anuário Estatístico*. Brasília, MPAS, varios números.
- MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL-MPAS. *Boletim Estatístico da Previdência Social*. Brasília, MPAS, vol.5 n.º 01.
- Mota, Ana Elizabete. *Cultura da crise e seguridade social* (2002) 2ª ed. São Paulo, Cortez.
- Navarro, Vincenç. *Neoliberalismo y Estado del bienestar* (1998). 2ª ed, Barcelona, Editora Ariel.
- Neri, Marcelo (2000). "Emprego e negócios informais: subsídios para políticas". In: *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, Brasília, IPEA/MTE, n. 14, pp. 5-9.
- Nistch, Manfred E.; Schwarzer (1998). "De paradigmas e mitos: notas sobre os fundos de pensão chilenos". In: *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 18, n.º 2 (70).
- Oliveira, Francisco; Beltrão, Kaizô; Passinato, Maria (1999). *Reforma estrutural da previdência: uma proposta para assegurar proteção social e equidade*. Rio de Janeiro, IPEA, Texto para discussão n.º 690.
- Ornelas, Waldeck. VIEIRA, Solange (1999). "Novo rumo para a previdência brasileira". In: *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 31-48.
- Pastore, José (2000). "Como reduzir a informalidade?". In: *Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise*, n° 14, Brasília, IPEA/MTE, pp. 9-12.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - 1999. Rio de Janeiro, IBGE, 2000.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS - 1998. Rio de Janeiro, IBGE, 1999.
- Pinheiro, Vinicius (2000). *Aspectos sociais da previdência no Brasil: o desafio de aumentar a cobertura*. Texto preparado para o CONGRESSO INTERNACIONAL DE SEGURIDADE SOCIAL, Curitiba.

- Pochmann, Marcio.(1999). *O Trabalho sob Fogo Cruzado*. São Paulo, Contexto.
- \_\_\_\_\_(2001). *O emprego na globalização*. São Paulo, Bomtempo.
- Prado, Maria Clara R. M. A (07/101999). “Estabilização da Previdência”. In: *Jornal Gazeta Mercantil*, São Paulo, p. A-3.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2000). “Relatório do Desenvolvimento Humano – 2000. Lisboa, Trinova Editora.
- Willians, David (1999). “Fora da seguridade social? Os trabalhadores autônomos: previdência social para aqueles que provêm sua própria ocupação”. In: *Conjuntura Social*, Brasília, pp. 137-164.