

RINCK, Sabine. Bundesinstitut für ostwissenschaftliche und internationale Studien (Ed.): **Entwicklungen und Probleme der sozialen Sicherung in Rußland**. Köln, 1995 (Berichte/BIOst 1-1995), pp. 34-40 e pp. 45-46. Disponível *online* em: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-49213>. Tradução de Flávio Roberto Batista

Apresentação dos sistemas de seguridade social

Origens

Com o início do regime soviético, o sistema de seguro social criado ainda sob o czarismo foi abolido e substituído por serviços sociais estatais. Eles assumiram as funções do seguro social, de modo que todos os serviços passaram a ser financiados por meio do orçamento do Estado.

No entanto, em 1921, o seguro social foi restabelecido no âmbito da Nova Política Econômica, já que o sistema social estatal provou ser inoperante. Grande parte desse sistema, criado no início da década de 1920, existiu até o fim da União Soviética.

Aposentadorias

Desenvolvimento do sistema de aposentadorias

O sistema soviético de aposentadorias difere em grande parte dos seus homólogos ocidentais. O escopo dos serviços é essencialmente determinado pelas decisões políticas dos altos escalões do partido. Não existem o princípio ocidental do seguro e a participação dos próprios segurados. As contribuições são pagas por empresas estatais, instituições e organizações tais como os kolkhozes¹. O patrocínio e o controle do estado são característicos de todo o sistema de aposentadoria.

Os motivos para a introdução inicial das aposentadorias por idade foram, em primeiro lugar, manter os “jovens na produção” e, em segundo lugar, a busca da racionalização. A constituição socialista de 1936 trouxe então o direito formal de todos os cidadãos soviéticos a cuidados materiais na velhice e durante a deficiência, mas este direito permaneceu em grande parte no papel. Pelo contrário, a definição ideológica dos

¹ Propriedades rurais soviéticas coletivizadas (nota do tradutor).

benefícios sociais levou a uma restrição das categorias de beneficiários. O sistema de pensão soviético foi gradualmente criado de cima para baixo, de grupos menores a maiores. Ao mesmo tempo, a importância política ou econômica momentânea dos círculos individuais era de importância decisiva.

Em 1929, a aposentadoria por idade foi finalmente separada da aposentadoria por invalidez e da assistência aos idosos como parte independente do seguro social introduzido. Até a década de 1950, no entanto, o número de pessoas que receberam essa aposentadoria era muito baixo. O direito potencial a uma aposentadoria não conduziu automaticamente à concessão de aposentadorias: alguns beneficiários de aposentadorias tinham dificuldades administrativas, alguns não tinham as condições suficientes, alguns trabalhavam em áreas que não eram favorecidas pela política de aposentadorias. Por conseguinte, não foi fácil obter uma aposentadoria das autoridades competentes. No início, muitos também não estavam interessados em fruir uma aposentadoria, pois como assalariados continuariam recebendo aumentos salariais, e muitos simplesmente não foram informados sobre seus direitos².

Após a morte de Stalin, foram tomadas medidas para melhorar o nível social da população. A lei de aposentadorias estatais para trabalhadores e empregados, de 14 de julho de 1956, foi a base e o ponto de partida de uma nova legislação sobre aposentadorias. Ela encerrou os passos pequenos na política de aposentadorias e a fragmentação da complicada e, em certa medida, muito importante legislação que até agora estava em vigor. A lei para trabalhadores e empregados fornece disposições detalhadas para três tipos de benefícios: idade, invalidez e pensão por morte. Duas espécies adicionais estão ancoradas em outros dois artigos, que posteriormente foram regulados por leis específicas: aposentadoria por velhice e aposentadoria pessoal. Para os agricultores coloniais, uma lei de aposentadorias de âmbito semelhante foi aprovada em 15 de julho de 1964³.

As reformas melhoraram a situação daqueles que foram os primeiros a receber os benefícios; a expectativa de vida dos aposentados aumentou globalmente. No entanto, como nenhum reajuste foi concedido no período subsequente, no decorrer do tempo voltou a aumentar a distância entre novos e antigos beneficiários e o padrão de vida dos

² Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin 1986, S. 55ff.

³ Vgl. P. Stiller, *Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977*; *Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 42-1979, S. 18ff.

beneficiários, em média, caiu⁴. O valor médio dos benefícios ficava entre 50 e 75% do salário médio dos últimos 12 meses de trabalho⁵.

Dos cinco tipos de benefícios – aposentadoria por invalidez, pensão por morte, aposentadoria por tempo de serviço, aposentadoria por idade e pensão pessoal –, a aposentadoria por invalidez permaneceu a espécie mais importante até os anos 1960⁶.

Representação gráfica do sistema de aposentadoria da União Soviética⁷

A tabela ilustra o grande número de formas de aposentadoria que existiam paralelamente. Havia espaço para regulamentos "individuais" e a distribuição de privilégios de acordo com a importância dos respectivos grupos ocupacionais, serviços e desempenho.

A tabela de cálculo de benefícios fornece informações sobre a estrutura do seguro social soviético.

Como mostra a tabela, o cálculo é estático e regressivo, portanto não é proporcional ao rendimento. Isso teve várias consequências:

- a diferenciação de benefícios inicialmente prevista praticamente desapareceu,
- os beneficiários mais antigos foram gravemente desfavorecidos⁸,
- houve uma tendência clara de padronizar o patamar de rendimentos no menor nível possível.

⁴ Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin, 1986, S. 74

⁵ Vgl. K. Westen, *Sozialversicherungsrecht*; in: H.G. Bütow, (Hrsg.): *Länderbericht Sowjetunion*, Bonn, 1986, S. 219f

⁶ Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin, 1986, S. 42f.

⁷ Quelle: H. Hülsbergen, *Die Alters- und Auslandsrentensysteme in der Sowjetunion und ihre Behandlung in der deutschen Sozialversicherung*, Hamburg 1989, S. 215.

⁸ Como compensação pelo aumento dos salários nominais dos trabalhadores e empregados desde setembro de 1946, as chamadas “migalhas de pão” foram concedidas nos benefícios previdenciários.

Tabela de cálculo de benefícios de 1956⁹

Renda mensal bruta em rublos	Renda de aposentadoria para				Teto de rendimentos em rublos
	ocupações favorecidas ¹⁰		ocupações normais		
	% dos rendimentos	Mínimo em rublos	% dos rendimentos	Mínimo em rublos	
Até 35	100	30	100	30	30
35-50	90	35	85	35	41,2
50-60	80	45	75	42,5	56,7
60-80	70	48	65	45	69,2
80-100	60	56	55	52	94,5
Acima de 100	55	60	50	55	110

Além da diferenciação entre as chamadas ocupações favorecidas e as normais, foram concedidos adicionais para muitos anos de serviço. Se uma pessoa trabalhava continuamente em um mesmo local por 15 anos, ela receberia um adicional de 10% se seu período total de trabalho fosse de 35 anos¹¹. Para os aposentados que viviam no campo e estavam ligados à agricultura, havia, no entanto, deduções se eles operassem pequenos negócios paralelos. Recebiam 85% do valor do benefício, mas pelo menos o valor mínimo¹².

As condições gerais para a aposentadoria por idade e o limite de idade estabelecido em 1929 ainda se aplicam hoje. No entanto, as regras são anacrônicas, uma vez que as condições econômicas e demográficas daquele momento mudaram profundamente¹³.

⁹ Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 45.

¹⁰ Entre as ocupações favorecidas, por exemplo, trabalho subterrâneo ou trabalho físico pesado. Para os trabalhadores dessas profissões, as alíquotas ligeiramente mais elevadas foram definidas como mostrado na tabela. Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 24.

¹¹ Este esquema teve razões econômicas. Depois que o direito de demissão foi concedido aos empregados em 1956, ocorreu uma grande flutuação entre trabalhadores das indústrias metalúrgicas leves e pesadas, uma vez que os salários mais altos eram pagos pelo mesmo trabalho. Esta regra tentava contrariar este efeito.

¹² Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 24.

¹³ Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 42.

O limite de idade é de sessenta anos para homens e cinquenta e cinco anos para mulheres. Além disso, os homens devem ter vinte e cinco anos e as mulheres devem ter vinte anos de trabalho. Após a reforma do sistema, também foram concedidos benefícios a pessoas que não tinham este tempo de serviço, mas trabalharam por pelo menos cinco anos, dos quais três anos nos últimos três anos antes de atingir o limite de idade¹⁴.

Há ainda uma série de exceções à regra geral. Um limite de idade de 50/45 anos e 20/15 anos de trabalho se aplica ao trabalho no solo ou ao trabalho insalubre. As mulheres com filhos de 5 a 8 anos de idade podem se aposentar aos 50 anos de idade e após 15 anos de trabalho. Trabalhar pelo menos 15 anos no Extremo Oriente permite aposentar com 55/50 anos e 25/20 anos de trabalho. Para trabalhadores cegos, aplicam-se limites de 50/40 anos e 15/10 anos de trabalho. Certos trabalhadores da indústria de metais pesados precisam apenas de 20/15 anos de trabalho.

A aposentadoria por invalidez em geral correspondia à aposentadoria por idade. Todos os trabalhadores que perderam temporária ou permanentemente sua capacidade de trabalho, independentemente de a invalidez ter ocorrido durante o horário de trabalho, terão direito. A renda do benefício, entretanto, dependia do motivo da invalidez¹⁵.

A principal condição de elegibilidade para uma aposentadoria rural era a ligação aos kolkhozes no momento do pedido. As pessoas que deixaram os kolkhozes prematuramente ou que ainda pertenciam a um deles mas não estavam mais ativamente envolvidas na produção coletiva não contavam o período de trabalho nos kolkhozes para quaisquer direitos previdenciários, mesmo que posteriormente trabalhassem em fazendas estatais.

As pensões pessoais foram concedidas individualmente pelas autoridades soviéticas por méritos especiais em questões de Estado, economia, cultura e cidadania. Os membros do partido constituíam o principal contingente de pensionistas pessoais¹⁶. Elas eram financiadas pelo orçamento geral do estado, portanto, não faziam parte formalmente do sistema de seguridade social.

Em 1924, o regime de aposentadoria por tempo de serviço foi apresentado pela primeira vez aos professores universitários e depois à maioria dos outros professores¹⁷.

¹⁴ Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin 1986, S. 72.

¹⁵ Vgl. L. Révész, *Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa*, Bern 1978, S. 21ff.

¹⁶ Vgl. P. Stiller, *Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977*; *Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 42-1979, S. 23.

¹⁷ Vgl. B. Schönfelder, *Ökonomisches Risiko und Versicherung in sozialistischen Volkswirtschaften*, Berlin, 1986, S. 42f.

Ela substituiu primeiro a aposentadoria por idade, depois a por invalidez. A concessão da aposentadoria não estava vinculada ao implemento de uma determinada idade, mas à prova de um tempo mínimo de serviço e ao efetivo afastamento do serviço em algumas profissões selecionadas. Eram elegíveis, entre outros, professores e outros funcionários educacionais e também médicos. A diminuição das aposentadorias por tempo de serviço para esses grupos ocupacionais evidencia o crescente fosso remuneratório da educação e dos cuidados de saúde em relação a outros setores da economia e o declínio de seu prestígio profissional¹⁸.

Havia muitos grupos especiais entre aposentados, como cientistas ou pilotos. Essas profissões favorecidas não só desfrutavam de benefícios mais altos, mas recebiam mais privilégios, como, por exemplo, uma redução de 50% nos preços já subsidiados de materiais de aquecimento, consumo de gás e eletricidade ou desconto de 80% em medicamentos que não eram fornecidos gratuitamente¹⁹.

A situação no mercado de trabalho deve ser vista como uma razão para o baixo nível dos benefícios e, portanto, também para a continuidade dos beneficiários no mercado de trabalho²⁰. Se fosse necessário um incentivo para que o beneficiário continuasse trabalhando, o benefício seria relativamente baixo. Na fase inicial da União Soviética, foi assim que, por um lado, um grande número de trabalhadores empregados desistiu da aposentadoria por causa das baixas rendas e continuaram a trabalhar, enquanto que, por outro lado, foram concedidos benefícios integrais ou parciais como incentivo à continuidade do trabalho em ocupações com escassez de trabalhadores.

Em 1956, 59% de todos os aposentados por idade trabalhavam. A reforma de 1956, que resultou em uma duplicação da média das aposentadorias, provocou simultaneamente uma forte queda no número de aposentados que trabalhavam: em 1957 eram 28,6%, em 1963, apenas 9,4%. Depois do retorno de uma política de estímulo ao trabalho dos aposentados em 1964, seu número voltou a 27,3% em 1979.

As regras relativas aos benefícios que poderiam ser obtidos além dos salários foram ampliadas sucessivamente. O limite máximo legal para a soma da renda do trabalho

¹⁸ Vgl. P. Stiller, Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien 42-1979, S. 24ff.

¹⁹ Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 28ff.

²⁰ Somente com a introdução das aposentadorias na União Soviética houve a tendência de retirada da força de trabalho da produção. Devido ao déficit de mão-de-obra em curto prazo resultante da situação econômica planejada, no entanto, uma situação muito inversa surgiu no período subsequente. A força de trabalho teve que ser mantida no processo de produção. Veja a seção "Planejamento e mercado de trabalho".

e benefício era de 200 rublos por mês até 1970 e foi elevado para 300 rublos a partir de então²¹.

Uma resolução do Conselho de Ministros de 31 de dezembro de 1969 adotou uma regra diferenciada de acordo com a demanda de trabalhadores nos diversos setores da economia. A partir daí, nos grupos ocupacionais em que os salários estavam consideravelmente abaixo da média e havia dificuldades em encontrar trabalhadores suficientes, os trabalhadores recebiam o benefício integral, além de seu salário. Além disso, havia o grupo de aposentados que recebiam 50% do benefício e o salário para continuar trabalhando. Aqui, também, a preferência foi dada pela dificuldade da "distribuição planejada das reservas de força de trabalho".

Mais esforços foram feitos para manter os aposentados no processo de produção. Em 1973, a ZK e o Conselho de Ministros adotaram uma decisão conjunta para a construção e ampliação de estabelecimentos, oficinas e departamentos de fábricas para o emprego de aposentados e pessoas com deficiência. Além disso, os aposentados e as pessoas com deficiência estavam sujeitos a padrões de desempenho respectivamente 10 e 20% mais baixos. Mais uma vez, a política era expandida em áreas quase nenhum trabalhador pode ser encontrado devido ao baixo nível salarial²².

A partir de 1980, praticamente todos os aposentados que continuaram trabalhando foram beneficiados de alguma forma com essa política.

A composição social dos aposentados

Em 1º de julho de 1950, os aposentados eram 0,9 milhão de pessoas, representando 4,8% de todas as pessoas em idade de aposentadoria. A maioria dos fundos estatais de seguro social foram utilizados para o apoio à invalidez até o início da década de 1950, já que o número de inválidos aumentou acentuadamente como resultado da guerra.

A partir de 1974, desenvolveu-se uma desvantagem para aposentados por invalidez e beneficiários de pensão por morte em relação aos aposentados por idade. Após a redução do peso das aposentadorias por tempo de serviço em 1965 e a reforma de 1974, quando parte das aposentadorias por invalidez e pensões por morte recebiam o caráter de benefício previdenciário e parte de um pagamento salarial, a importância da

²¹ Vgl. P. Stiller, Sozialpolitik in der UdSSR 1950-80, Baden-Baden 1983, S. 100ff.

²² Vgl. L. Révész, Die Legende vom Sozialstaat in Osteuropa, Bern 1978, S. 25ff.

aposentadoria por idade como base para o seguro social soviético aumentou. Ela permaneceu relevante para o desenvolvimento atual do sistema de pensões²³.

Resumo

Observações introdutórias

A seguridade social é um tópico que está alcançando mais e mais proeminência na discussão da transformação conforme torna-se aparente que alguma forma de suporte social é exigida para as reformas. Um olhar para o sistema de seguridade social na Rússia, entretanto, revela que o sistema presente não é de forma alguma capaz de lidar com essa tarefa.

O objetivo do presente artigo é traçar os desenvolvimentos feitos no campo social até hoje no pano de fundo do processo de transformação. Primeiro, ele observa a estrutura da seguridade social em geral. Em sua apresentação dos desenvolvimentos concretos até hoje, ele se concentra no sistema de seguro social (aposentadorias, saúde e seguro desemprego), tanto quanto seja possível falar em um sistema de seguro social na Rússia. O artigo não discute outros ramos de seguridade social tais como, por exemplo, auxílios familiares, pois seu objetivo não é dar detalhes compreensivos de formas específicas de seguridade social, mas, antes, identificar as estruturas e os conceitos subjacentes da seguridade social em geral, a fim de estar apto a responder a questão acerca de qual papel o sistema de seguridade social pode razoavelmente desempenhar conforme o país avança no processo de transformação.

Como uma observação geral, deve ser apontado que dados estatísticos como um todo deve ser tratados com grande reserva. Em muitos casos, os dados disponíveis para o autor diferem amplamente, dependendo da fonte. Portanto, onde figuras forem fornecidas, elas devem ser tomadas apenas como indicando uma tendência, pretendendo ilustrar a direção geral dos desenvolvimentos em marcha.

²³ Reorganizações significativas e novos regulamentos levaram a uma grande interrupção no número de aposentados em 1965, de modo que as séries temporais antes e depois não são comparáveis. Vgl. P. Stiller, *Die sowjetische Rentenversicherung 1917-1977; Berichte des Bundesinstitutes für ostwissenschaftliche und internationale Studien* 42-1979, S. 14ff.

O Apêndice contém uma resenha do sistema soviético de seguridade social. Este expediente, como a maioria das provisões ainda estão vigentes hoje, são com efeito as origens de muitos dos déficits atuais.

Descobertas

1. O programa de política social do governo russo é extremamente compreensivo. Seu objetivo primário é manter o padrão de vida da população russa. Seu ponto estratégico de ataque é uma política ativa de emprego baseada principalmente em treinamento contínuo. Outra área de importância estratégica é a moradia, já que de um lado há uma severa falta de moradia a ser remediada enquanto de outro a indústria da construção poderia ser a locomotiva para o resto da economia e, portanto, representa um bom ponto de partida para a política de estrutura. Entretanto, o apoio insincero do governo a uma política social ativa não deveria poder esconder o fato de que frequentemente faltam desenhos concretos.
2. O sistema de seguridade social na Rússia compreende provisões para idade avançada, incapacidade, perda de arrimo de família, inabilitação temporária para o trabalho devido a gravidez e maternidade, desemprego, e cuidados médicos. A administração está nas mãos dos “fundos de pensão” para os esquemas previdenciários, o “fundo de emprego” para os benefícios de desemprego, e o “fundo de seguro social” para os outros ramos do sistema de seguridade social. Estes fundos não podem ser completamente financiados pelas contribuições que eles arrecadam. Sua renda é comprometida pelo desemprego crescente, que drena os fundos ao mesmo tempo que dizima o número de contribuintes, e por um registro de pagamentos ruim por parte de muitos empregadores (privados). Os gastos estão aumentando abruptamente, notavelmente por conta da inflação galopante. Por essa razão, o sistema precisa confiar em transferências do orçamento estatal.
3. Já que as aposentadorias na URSS não estão ligadas aos aumentos de salários e preços, a inflação galopante está promovendo cortes profundos no padrão de vida dos beneficiários. O sistema previdenciário necessita de reforma radical. Os problemas maiores a serem resolvidos são como indexar os benefícios ao poder de compra, como introduzir o princípio securitário, e como individualizar contribuições. O Comissariado do Povo para a Proteção Social começou a trabalhar no planejamento de uma reforma estabelecendo um sistema de aposentadorias de três camadas consistindo de uma renda básica, uma aposentadoria relacionada ao trabalho e uma aposentadoria privada.

4. O sistema de saúde russo é altamente ineficiente e dirigista que sofreu ainda mais sob as consequências adversas da liberalização dos preços no curso do processo de transformação. Ainda em 1991, uma lei foi aprovada estabelecendo a introdução de um seguro saúde universal compulsório para financiar o atendimento médico básico, para ser suplementado por um seguro voluntário. Entretanto, o prazo final para introdução, 1º de janeiro de 1993, passou despercebido, e nenhum seguro saúde foi introduzido até agora.

5. O seguro desemprego como o terceiro pilar do seguro social teve que ser introduzido do zero na Rússia. Já que o montante do benefício por desemprego é ridiculamente baixo – estando abaixo do salário mínimo, que ele próprio é 3 ou 4 vezes menor que o nível de subsistência – a situação social do desemprego é particularmente crítica, especialmente observado que alguns não recebem qualquer benefício.

6. Para resumir, nenhuma reforma profunda foi feita até agora. Por esta razão, o processo de transformação representou um declínio dramático nos padrões de vida para os setores socialmente mais fracos da população. As exigências a serem atendidas pela rede de seguridade social são essencialmente ditadas pelos seguintes desenvolvimentos: desemprego crescente, ampliação das discrepâncias de renda, com a proporção de pobres na população aumentando de forma particularmente aguda, declínio da produção, limitando a margem de manobra fiscal do governo, e altos índices de inflação.