

ISSN 1415-4765

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 992**

### **FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL: SITUAÇÃO ATUAL E MUDANÇAS**

**Guilherme Delgado  
Jorge Abrahão de Castro**

Brasília, outubro de 2003



## **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 992**

### **FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL: SITUAÇÃO ATUAL E MUDANÇAS**

**Guilherme Delgado\***  
**Jorge Abrahão de Castro\*\***

Brasília, outubro de 2003

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

\*\* Pesquisador da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea e professor do Departamento de Contabilidade da UnB.

## **Governo Federal**

### **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**

**Ministro** – Guido Mantega

**Secretário-Executivo** – Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Glauco Antonio Truzzi Arbix

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Celso dos Santos Fonseca

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Maurício Otávio Mendonça Jorge

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

Paulo Mansur Levy

#### **Diretor de Estudos Regionais e Urbanos**

Luiz Henrique Proença Soares

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

Mário Sérgio Salerno

#### **Diretora de Estudos Sociais**

Anna Maria T. Medeiros Peliano

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Murilo Lôbo

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou o do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A produção editorial desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud, por meio do Projeto BRA/97/013.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO **7**

2 CONCEITUAÇÃO E ANTECEDENTES **7**

3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO ATUAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES **9**

4 NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL **10**

5 EQÜIDADE NO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS BÁSICOS **14**

6 DESEQUILÍBRIOS NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA INSS **15**

7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES **18**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **20**



## **SINOPSE**

A noção de Previdência Rural brasileira está fortemente determinada pela condição de direito social à qual foi elevada na Constituição de 1988. Sua inclusão no Sistema de Seguridade Social como subsistema da política de Previdência Social (que até então era concebida como garantidora de direitos baseados na lógica de seguros contributivos) provocou, desde então, transformações legais e institucionais que trouxeram forte impacto para o financiamento da Previdência Social brasileira.

Este trabalho tem como objetivo verificar a relação entre as Necessidades de Financiamento da Previdência Rural e o financiamento da Previdência Social brasileira, procurando reconstituir os antecedentes e a evolução do sistema previdenciário rural brasileiro, com ênfase na evolução jurídico-institucional e nos resultados de sua estrutura de financiamento ao longo da década de 1990.

Os resultados obtidos demonstram que na forma atual de financiamento da Previdência Rural ocorre um equívoco distributivo: o de trabalhadores pobres do setor urbano financiam trabalhadores mais pobres do setor rural; como também um problema de conflito potencial entre as representações dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores rurais no sistema da Previdência Social. Portanto, corrigir essa forma de financiamento é crucial para a melhoria dos padrões de formulação e gestão da política social.

## **ABSTRACT**

The Brazilian Agricultural Providence is strong tied and determined for the condition of social right to which it was raised in the Constitution of 1988. The inclusion of the Agricultural Providence in the System of Social security, as subsystem of the politics of Social welfare, that until then was conceived as warranting of rights based on the logic of contributive insurances, provoked, since then, legal and institutional transformations, that had brought fort impact for the financing of the Brazilian Social welfare.

This work has as objective to verify the relation it enters the necessities of financing of the Agricultural Providence and the financing of the Brazilian social welfare looking for to reconstitute to the antecedents and the evolution of the Brazilian Agricultural Providence, with emphasis in the legal-institutional evolution and the results of its structure of financing to the long one of the 90's.

The gotten results demonstrate that in the current form of financing of the Agricultural Providence a distributive mistake occurs, which is of poor workers of the urban sector to finance poor works of the agricultural sector; as also a problem of potential conflict it enters the representations of the urban workers and the agricultural workers in the system of the social welfare. Therefore, to correct this form of financing is crucial important for an improvement of the standards of formulation and management of the social politics.





## 1 INTRODUÇÃO

A noção de Previdência Rural brasileira está fortemente determinada pela condição de direito social à qual foi elevada na Constituição de 1988. Sua inclusão no Sistema de Seguridade Social como subsistema da política de Previdência Social (que até então era concebida como garantidora de direitos baseados na lógica de seguros contributivos) provocou, desde então, transformações legais e institucionais que trouxeram forte impacto para o financiamento da Previdência Social brasileira.

Ao ser regida por novas regras, a Previdência Rural passou por uma reorganização – ampliação do número de beneficiários e aumento do valor do benefício – que inclui seus mecanismos de financiamento e de gestão político-institucional. Por outro lado, ao ser instituída no interior da Previdência Social, passou a fazer parte desse sistema público de proteção social, de modo que sua articulação com as demais políticas previdenciárias torna-se obrigatória e indispensável, sendo condicionada por elas, mas também condicionando-as.

É no sentido de verificar a relação entre as necessidades de financiamento da Previdência Rural e o financiamento da Previdência Social brasileira que este trabalho procura reconstituir os antecedentes e a evolução do sistema previdenciário rural brasileiro, com ênfase na evolução jurídico-institucional e nos resultados de sua estrutura de financiamento ao longo da década de 1990.

## 2 CONCEITUAÇÃO E ANTECEDENTES

O conceito da Previdência Rural está, na Constituição de 1988, fortemente ligado aos princípios da seguridade social (universalidade da cobertura e do atendimento, uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações rurais e urbanas, diversidade das bases de financiamento, etc.). Ademais, o legislador constituinte e pós-constituinte (Emenda Constitucional 20/98) quis instituir um novo conceito de Previdência, ao incluir o regime de economia familiar na Previdência Social (art. 195), cuja estrutura de relações de trabalho é diferente do regime assalariado. Essa inovação é revolucionária, pois reconhece a diversidade do mundo do trabalho brasileiro e amplia para o trabalho informal rural a previdência, que até então fora restrita ao contrato de trabalho formal.

Como consequência da nova disposição constitucional – regulamentada em lei desde 1991 –, temos hoje dentro do chamado Regime Geral da Previdência Social (RGPS) um sistema de Previdência Urbana, vinculado ao contrato formal de trabalho, nos moldes de um seguro social contratual; e uma Previdência Rural, desvinculada do contrato de trabalho, mas ancorada no reconhecimento do trabalho informal em regime de economia familiar como fonte legitimadora do direito previdenciário, na perspectiva da seguridade social.

É importante destacar estes dois conceitos: Previdência como seguro social contratual e Previdência como seguridade social, porque ambos têm consequências distintas relativamente à forma e à estrutura como são financiados nos Orçamentos

Públicos. Este trabalho traz à baila essa discussão, como pressuposto teórico ao discernimento do debate empírico sobre o déficit previdenciário.

A mistura de dois conceitos legítimos e distintos de Previdência em um único agregado – as contas de arrecadação e benefícios do RGPS – confunde os interlocutores, levando-os a ler “déficits” inexistentes e propor “soluções” para tais “desequilíbrios” que são equivocadas porque são destituídas de significação no contexto teórico e jurídico em que se situam essas duas Previdências.

O subsistema da Previdência Rural distingue-se pelo caráter especial de suas regras de acesso e atribuição de direitos e obrigações, pelo público-alvo específico e também pela maneira diferenciada de financiar o pagamento dos seus benefícios. Desde sua origem, o chamado Funrural (Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural) caracterizou-se como subsistema de transferência de renda, ainda que, a partir de 1991 (com a Lei de Custo e Benefícios da Previdência Social), tenha requerido formalmente alguma contribuição dos seus participantes, a qual, como se verá adiante, é muito pequena em relação às despesas com os benefícios.

O financiamento previdenciário rural,<sup>1</sup> desde a criação do Programa de Assistência ao Trabalhador Rural (Prorural), apoiou-se em duas estruturas distintas de contribuição em termos de bases e procedência setorial dos recursos. A primeira fonte, que é a mais conhecida, mas não a mais importante, é a contribuição sobre a comercialização da produção rural, inicialmente fixada em 2%. A segunda fonte, menos conhecida, mas que foi efetivamente a base contributiva fundamental para o sistema que então se estruturava, é a vinculação de 2,4% da contribuição incidente sobre a folha de pagamento das empresas urbanas para financiamento dos benefícios previdenciários e de saúde previstos no Prorural/Funrural (Lei Complementar nº 11, de 25 de março de 1971, art. 15, II). Essa segunda fonte, que é uma transferência vinculada, foi até 1989 a base de financiamento do Funrural.

A partir da Constituição de 1988 ficam modificadas as regras de contribuição e financiamento da Previdência Rural. O próprio texto constitucional institui (art. 195, § 8º) a contribuição sobre comercialização, vinculada ao regime de economia familiar, que ficará posteriormente regulamentada na Lei de Custeio nº 8.212/91, art. 12, VII). Essa contribuição pressupõe, na própria lei, a existência de produção comercializada, mas a ausência de produção não exclui o segurado especial do regime previdenciário.

O caráter contributivo-eqüitativo tem aqui um significado bastante peculiar, pois se a base tributária dessa contribuição é o valor comercializado da produção primária, a inexistência ou irrelevância dessa comercialização não poderia ser motivo dentro do nosso sistema de seguridade social para exclusão do agricultor em regime de economia familiar. Observe-se que a maioria dos agricultores familiares brasileiros, segundo dados do Censo Agropecuário Brasileiro de 1996, classifica-se como agricul-

---

1. As experiências mais antigas de constituição de fundos para financiamento da assistência e Previdência Rural são pouco significantes do ponto de vista de sua eficácia. Deve-se destacar, entretanto, as iniciativas anteriores ao Prorural: Serviço Social Rural (Lei nº 2.613, de 23/9/55, artigos 6º e 7º, que vinculava recursos da folha de pagamento das empresas agroindustriais rurais e urbanas ao orçamento do Serviço Social Rural – SSR); e a Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963 (Estatuto do Trabalhador Rural), que vinculava apenas recursos de contribuição rural para o então constituído Fundo de Previdência e Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural).

tores familiares de subsistência ou de pequenos excedentes. O Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBPA) desses agricultores correspondeu a até 2,5 salários mínimos por estabelecimento, para cerca de 78% dos estabelecimentos familiares do Censo Agropecuário de 1996.<sup>2</sup>

Esse público é segurado especial, mas virtualmente não tem excedente comercializável, e portanto, não pode nem deve ser tributado, segundo o princípio de taxaço que a seguridade social erigiu para o segurado especial.

### **3 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO ATUAL E SUAS TRANSFORMAÇÕES**

A estrutura de contribuições e os mecanismos de financiamento que seriam criados ou recriados a partir da Constituição de 1988 contemplam três fontes de arrecadação, designadas implicitamente para financiar o subsistema de Previdência Rural, a saber:

- a) contribuição sobre a comercialização da produção primária do segurado especial, originalmente, e depois de pessoas físicas e jurídicas rurais;
- b) acesso à contribuição urbana para previdência social como forma suplementar para financiar a Necessidade de Financiamento da Previdência Rural;
- c) exaurida a fonte mencionada no item “b”, recorre-se às contribuições para-fiscais da seguridade social (Cofins, Contribuição sobre o Lucro Líquido e CPMF, além de outras fontes de menor peso).

Cada uma dessas fontes vem sofrendo modificações de alíquotas e da própria conceituação de contribuinte, desde sua implantação a partir da Lei de Custeio da Previdência (Lei nº 8.212, de junho de 1991), passando por sucessivas alterações que podem ser resumidas como segue:<sup>3</sup>

- 1) O segurado especial, em todas as mudanças na legislação desde 1991, somente foi taxado sobre a comercialização primária da produção, e sua alíquota foi de 3,0%, em 1991 (Lei nº 8.212/91), mas desde a promulgação da Lei nº 8.861, de 1994, é de 2,2%. Houve tentativa de instituir contribuição independente e individual ao segurado especial, mas o próprio governo recuou: retirou o projeto do Executivo, apresentou ao Congresso em meados de 1999 e retirou no fim desse mesmo ano.
- 2) A Contribuição Patronal Rural, que originariamente, de acordo com a Lei de Custeio, incidia sobre a folha de pagamento, passou a incidir, tanto para pessoas físicas (em 1993) quanto para pessoas jurídicas (Lei nº 8.870/94), sobre a comercialização da produção, com alíquotas máximas variando nesse período entre 2,2% e 2,7%. Atualmente, a partir de Lei nº 10.255, de junho de 2001, a agroindústria passou (ou voltou) a contribuir sobre a comercialização para a Previdência Rural, com alíquota específica de 2,5%.

---

2. Projeto Cooperação Técnica Inkra/FAO – **Novo Retrato da Agricultura Familiar**: o Brasil redescoberto. Brasília: MDA, fevereiro de 2000, p. 36.

3. Para descrição mais detalhada da legislação sobre contribuições previdenciárias rurais, ver Delgado (1997, p. 31-34).

- 3) A contribuição sobre folha de pagamento salarial ficou restrita aos empregados (não aos empregadores) do setor rural formal e aos autônomos. Ambos não são segurados especiais. Essa fonte é financeiramente insignificante, como poderá ser observado adiante, e legalmente os seus segurados não são os segurados especiais da Previdência Rural. Contudo, evidenciaremos essa informação para efeito de comparações do próprio leitor, já que o dado reflete o verdadeiro tamanho do setor formal rural (carteira de trabalho assinada), em contraposição ao setor informal, que para a Previdência seria o regime de economia familiar.
- 4) A principal fonte de financiamento rural, a contribuição patronal urbana, não mais aparece em lei, como por ocasião da criação do Prorural-Funrural (1971), quando era explícita a vinculação de um adicional de 2,4%, acrescido à alíquota global dos empregadores urbanos para compor a base de recursos do Funrural.

Essa vinculação formal não mais existirá nas regras adaptativas da Previdência Rural ao regime da Constituição de 1988. A Lei nº 7.787, de 30 de junho de 1989, em seu artigo 3º, fixa as novas alíquotas para as empresas, elevando-as de 18,2% para 20% sobre sua folha de pagamentos salariais. Essa mesma lei formaliza as desvinculações em seu parágrafo 1º do artigo 3º: “A alíquota de que trata o inciso I abrange as contribuições para o salário-família, para o salário-maternidade, para o abono anual e para o Prorural, que ficam suprimidos a partir de 1º de setembro, assim como a contribuição básica para a previdência social”.

Mesmo inexistente na norma legal, a vinculação de recursos da contribuição urbana continua presente, embora implícita, no orçamento da Previdência Social. Tendo havido aumento expressivo da despesa com benefícios e a não-criação de novas fontes de financiamento, a vinculação da contribuição urbana continuou implicitamente a financiar parte da despesa da área rural, ainda que sem possibilidade de equacioná-la.

Isso porque, sendo o fluxo orçamentário do subsistema rural estruturalmente deficitário, como demonstraremos a seguir, o seu financiamento dependerá em primeira instância da arrecadação urbana, e somente quando esta se revelar insuficiente é que será requerida a complementação dos recursos específicos da Seguridade Social.

## **4 NECESSIDADE DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL**

A Necessidade de Financiamento é um indicador que mede a relação entre valores financeiros alocados para cobrir as despesas do sistema e os efetivos valores assumidos por suas fontes de financiamento, sinalizando a facilidade/dificuldade por que pode passar um determinado sistema. É nesse sentido que as fontes de arrecadação discriminadas na tabela 1, relativamente ao período compreendido entre 1994 e 2000, ganham significado quando são comparadas às despesas com benefícios previdenciários no período, constatando-se, então, que as Necessidades de Financiamento da Previdência Rural e o valor das fontes reais de financiamento do sistema guardam enorme diferença.

TABELA 1

**Esquema de financiamento e despesa do subsistema da Previdência Rural 1994-2000**

(R\$ milhões correntes)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I - Arrecadação legal	422,8	685,2	842,5	965,6	895,4		912,0
- Comercialização	261,9	453,2	526,4	636,8	530,2	N.D.	912,0
- Folha de Salário	160,9	232,0	316,1	328,8	365,2		
II - Despesa com benefícios	4.838,5	8.249,4	9.052,2	9.343,2	10.110,9	11.159,8	12.226,5
- Benefícios previdenciários	4.385,1	7.492,1	8.210,9	8.168,4	9.075,8	9.996,8	10.870,6
- Benefícios assistência rural	453,4	757,3	841,3	1.174,8	1.035,1	1.163,0	1.355,9
III - Necessidade de Financiamento do Subsistema Rural (I - II)	(4.415,7)	(7.564,2)	(8.209,7)	(8.377,6)	(9.215,5)	(11.159,8)	(11.314,5)
IV - Necessidade de Financiamento como Proporção do PIB (%)	1,26	1,17	1,05	0,96	1,01		1,04

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS, vários anos).

Para a composição da arrecadação legal, apresentada na tabela 1, admitimos que é apenas a contribuição sobre a comercialização primária do segurado especial e demais pessoas físicas e jurídicas do setor rural a fonte de receita específica desse subsistema previdenciário (Constituição Federal, art. 195). Embora haja também uma pequena parcela de recursos pagos pelos trabalhadores formais, essa na realidade não se insere nas regras específicas da Previdência Rural, que abarca o chamado regime de economia familiar. Contudo, mantivemos as duas fontes de contribuição – sobre comercialização e contribuição sobre folha salarial – como um todo de arrecadação rural, haja vista que no período 1994-2000 houve várias mudanças na legislação, como foi relatado anteriormente, as quais levaram o sistema virtualmente a consolidar essas duas fontes em uma única.

Para a composição da despesa, agregamos ao benefício previdenciário rural as despesas relativas a assistência social rural, o que compreende principalmente as despesas com os benefícios voltados à Renda Mensal Vitalícia e com o Benefício de Prestação Continuada, na proporção que é atribuível ao setor rural a partir de 1995.

Os resultados a que se chegou depois de feitas essas considerações são apresentados na tabela 1 e mostram que no período 1994-2000 a receita de comercialização oriunda da aplicação das alíquotas entre 2,1% e 2,5% sobre o valor da comercialização primária, somada à contribuição sobre a folha de salário, varia em valores correntes do mínimo de R\$ 422,8 milhões ao máximo de R\$ 912,0 milhões, o que representa algo em torno de 8,0%, no mínimo, e 9,5%, no máximo, dos recursos gastos com pagamento de benefícios.

Tomando a diferença do gasto com benefícios em comparação com o arrecadado com as contribuições, concluiríamos que a situação atual apresenta uma Necessidade de Financiamento estável, ao redor dos 90%, tendo a despesa evoluído com crescimento de 152%, entre 1994 e 2000, e a receita aumentado no mesmo período também em termos nominais em 115%. Nesse subsistema haverá, portanto, uma Necessidade de Financiamento em torno de 90% de suas despesas, que serão cobertas por dois tipos de transferências: *i*) interna ao próprio sistema previdenciário, assumindo-se a permanência da vinculação de recursos do setor urbano para o setor rural; e *ii*) externa ao sistema previdenciário, mas no âmbito do sistema de seguridade social.

A Necessidade de Financiamento evidenciada na tabela 1 para esse subsistema previdenciário, quando comparada com o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, situa-se no nível de 1,26% a 1,00% do PIB entre os anos de 1994 e 2000. Essa Necessidade de Financiamento, embora levemente cadente no período, apresenta certa estabilidade de longo prazo, visto que se origina de parâmetros estruturais – as novas regras constitucionais da Previdência Rural aplicadas a partir de 1992 (salário mínimo como piso de benefícios); e as variáveis demográficas que a essas regras estão associadas.

Isso significa a manutenção de uma situação deficitária para o Orçamento da Previdência Rural depois que foram aplicadas as regras das Leis de Custeio e Benefício nºs 8.212/91 e 8.213/91, reguladoras dos princípios constitucionais da seguridade social previsto na Constituição de 1988. É evidente também, pelos dados, que há um desequilíbrio estrutural entre os fluxos de despesa e receita.

Portanto, a Necessidade de Financiamento da Previdência Rural que gira em torno de 1,0% do PIB para o período precisa ser explicitamente assumida como ônus fiscal de longo prazo. Sua forma de financiamento precisa ser explicitada e conceituada, sem o que o subsistema da Previdência Rural não fica claramente protegido nos orçamentos públicos.

A evidenciação dessa Necessidade de Financiamento do subsistema da Previdência Rural requer que demonstremos para o futuro algo que está assumido como já conhecido para o passado, em dois aspectos essenciais: *i)* que haverá uma Necessidade de Financiamento do subsistema em longo prazo ao redor de 1% do PIB; e *ii)* que esse “déficit”, uma vez demonstradas sua magnitude e persistência, precisaria ser financiado equanimente e, portanto, diferentemente da forma atual pela qual é financiado.

Dessa forma, estamos admitindo de maneira explícita que não é legítima a forma de financiamento mediante recurso à contribuição dos segurados urbanos, argumento a que retornaremos mais adiante.

As duas questões mencionadas serão tratadas nas seções seguintes, e reservamos a última seção à formulação de uma proposta para resolver o financiamento desse subsistema, recorrendo ao princípio do orçamento da seguridade social e sugerindo algumas modificações nas regras atualmente vigentes.

#### **4.1 SITUAÇÃO FUTURA DAS NECESSIDADES DE FINANCIAMENTO DA PREVIDÊNCIA RURAL**

Para se estimar a situação futura desse subsistema, vai-se admitir como hipótese<sup>4</sup> que todas as regras atuais de funcionamento serão mantidas, além de considerar os seguintes aspectos:

---

4. É importante salientar as limitações da estimação feita por meio da criação de cenários. A formalização e a composição de cenários obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variações reais exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, torna-se necessária a utilização de certo grau de arbitrariedade para a montagem das projeções para os parâmetros utilizados. Apesar disso, acredita-se estar fornecendo uma medida relativa minimamente aceitável das modificações recentes na estrutura e na responsabilidade da arrecadação e dos benefícios, sendo mais importante observar a tendência do que os valores propriamente ditos.

- a) Para a arrecadação previdenciária relativa à comercialização agropecuária foram montados dois cenários:
- i) projetamos para o quinquênio 2001-2005 a mesma taxa de crescimento de receita observada no período 1994-2000 – corresponde ao item IA da tabela 2; e
  - ii) pressupomos de forma ultra-otimista a eliminação da evasão fiscal que ocorreria na cobrança de contribuição sobre a comercialização, e assume-se ainda um pressuposto de crescimento da base fiscal da taxa de crescimento de 5% a.a. para o Valor Bruto de Produção Agropecuária (VBPA) e sobre esta base aplica-se uma alíquota legal – corresponde ao item IB da tabela 2.
- b) Para a despesa com benefícios, a projeção que importa é a do estoque de benefícios em manutenção, cujo fluxo positivo é materializado pela concessão de benefícios, de conformidade com as regras existentes, e cujo fluxo negativo depende da saída, por morte de aposentados e pensionistas, e/ou cancelamento de benefícios irregulares. Para tanto foi montado apenas um cenário:
- i) temos como hipótese que as variáveis demográficas que conformam quantidade de aposentados e pensionistas rurais não deverão sofrer alteração significativa no período 2001-2005, de sorte que, ao projetarmos uma taxa de crescimento com base no observado durante o período 1995-2000, estamos fazendo uma suposição bastante verossímil. Aplicando-se essa taxa, que foi de 3,3%, ao estoque de benefícios de 2000, geramos a série 2001-2005 da linha de despesas, pressupondo salário mínimo constante em termos reais – corresponde ao item IIA da tabela 2.

As pressuposições que são feitas relativamente à arrecadação sobre a comercialização agropecuária são aquelas que se coadunam com as regras constitucionais vigentes. Evitamos introduzir uma hipótese de contribuição individual compulsória para todos os segurados especiais, de 2,1% sobre o salário mínimo, conforme tentativa do governo federal, materializada em Projeto de Lei do Executivo enviado ao Congresso em 1999 e abandonada em 2000. Essa contribuição, se cobrada dos cerca de 16 milhões de trabalhadores rurais da População Economicamente Ativa (PEA) – estatisticamente não contribuintes à Previdência –, não alteraria em absoluto a Necessidade de Financiamento da Previdência Rural (arrecadaria em 2001 cerca de 720 milhões de reais), mas virtualmente eliminaria o acesso cidadão de parte dos agricultores pobres da chamada agricultura de subsistência à Previdência Rural. Significaria ainda o abandono, por completo, da experiência de universalização de direitos sociais no meio rural, reconhecidamente a melhor política de combate à pobreza rural posta em prática nas duas décadas que sucederam a Constituição de 1988.<sup>5</sup>

---

5. Essa contribuição, se cobrada dos cerca de 16 milhões de pessoas da População Economicamente Ativa (PEA) rural, que aparecem como não contribuintes para regimes da previdência pública, geraria no máximo 720 milhões de reais ao ano, tomando-se por base o salário mínimo vigente em 2001, o que não resolveria a necessidade de financiamento, mas praticamente destruiria a Previdência Rural. O cálculo dessa arrecadação potencial se obtém multiplicando a alíquota de 2,1% pelo valor anualizado do salário mínimo, e multiplicando ainda pela PEA rural não contribuinte à Previdência.

A Estimativa Orçamentária que se apresenta a seguir (ver tabela 2) está construída com base em alguns supostos sobre arrecadação e dispêndio que convém explicitar:

- a) sobre **arrecadação** fazemos duas hipóteses – “A” e “B” que compreendem as seguintes pressuposições – A) as taxas de evolução da arrecadação para o período 2001-2005 seriam as mesmas do período 1994-2000; B) assume-se um suposto de eliminação da evasão fiscal, ainda existente no período 1994-2000.
- b) do lado da **despesa** adota-se uma única pressuposição – mesma taxa de evolução do estoque de benefícios verificada no período 1994-2000 e salário mínimo constante.

TABELA 2

### Estimativas para o Orçamento da Previdência Rural 2001-2005

Milhões de Reais Constantes (média 2001)

Descrição	2001	2002	2003	2004	2005
I - Arrecadação					
A - Taxa Histórica	966,2	1.003,5	1.041,6	1.081,2	1.122,2
B - Potencial sem Evasão – alíquota 2,5%	1.525,0	1.601,4	1.681,5	1.765,5	1.853,8
II - Despesa					
A - Taxa Histórica – 1994-2000	16.380,0	16.805,9	17.242,8	17.691,1	18.151,1
III - Necessidade de Financiamento					
A - Necessidade de Financiamento (IA-IIB)	(15.413,8)	(15.802,4)	(16.201,2)	(16.609,9)	(17.028,9)
B - Necessidade de Financiamento (IB-IIB)	(14.855,0)	(15.204,5)	(15.561,3)	(15.925,6)	(16.297,3)

Obs.: O ponto de partida para cálculo do Valor Bruto da Produção Agropecuária (VBPA) é o valor das Receitas Agropecuárias do Censo Agropecuário de 1996. Estimou-se um crescimento da VBPA de 5% ao ano.

No primeiro cenário para arrecadação, a Necessidade de Financiamento para a previdência rural teria crescimento de 10,5% no período 2001-2005. No segundo cenário para a arrecadação, mais otimista, a Necessidade de Financiamento teria crescimento de 9,5% para o mesmo período, ou seja, uma diferença de apenas 1%.

Se comparados esses resultados, observa-se que o aumento de receita, de um cenário para o outro, afetaria em muito pouco a Necessidade de Financiamento, que se reduziria em apenas 4% no período 2001-2005.

Do exposto pode-se concluir que em qualquer dos cenários adotados na tabela 2 o subsistema previdenciário rural apresenta uma necessidade estrutural de financiamento ao redor de 1% do PIB que precisaria ser explicitamente financiada, de forma distinta da que tem sido operada no último quinquênio. Essa, porém, já é a segunda hipótese que propusemos demonstrar neste estudo e que será objeto de explicitação na seção seguinte.

## 5 EQÜIDADE NO FINANCIAMENTO DOS DIREITOS PREVIDENCIÁRIOS BÁSICOS

Pelos dados da tabela 1, ficou evidenciado um desequilíbrio orçamentário para a previdência rural de algo entre 1,0% e 1,3% do PIB brasileiro no período 1994-2000. Quando fizemos as estimações e assumimos as suposições de crescimento contínuo do



VBPA e evasão fiscal zero, cujos resultados foram apresentados na tabela 2, as projeções desse desequilíbrio situaram-se um pouco abaixo, mas permanentemente em torno de 1% do PIB.

Esse indicador – Necessidade de Financiamento estável, ao redor de 1% do PIB – revela-nos que existe uma relativa incapacidade de auto-financiamento desse subsistema, segundo as regras de contribuição e benefícios atualmente vigentes, que, diga-se de passagem não foram construídas para gerar um subsistema previdenciário auto-suficiente. Por outro lado, sendo os benefícios pagos em valor do salário mínimo, segundo as regras da seguridade social inscritas na Constituição 1988 e mantidas na Emenda Constitucional nº 20/98, devemos considerá-las como politicamente legitimadas e, pelas avaliações técnicas que temos realizado, também eficazes para atingir os objetivos de proteção social e combate à pobreza entre idosos, inválidos e viúvos(as), a que essas regras se destinam.<sup>6</sup>

Sendo assim, o valor dos benefícios pagos na Previdência Rural caracteriza-se para todos os efeitos como um bem social (ou um bem público) para cujo acesso não é lícito, em geral, que seja requerido pagamento dos seus usufrutuários – agricultores familiares em excedentes –, haja vista serem estes, em sua grande maioria, agricultores pobres, com baixos excedentes ou simplesmente produtores do setor de subsistência.

Em razão dessa condição, a Constituição (art. 195) desobrigou implicitamente esses agricultores pobres de contribuir para Previdência Rural, mas lhes reconheceu os direitos sociais de aposentadoria ou pensão (art. 201, § 7º, II), tão somente pela exigência de comprovação de tempo trabalhado pretérito (Lei de Benefícios), além evidentemente dos eventos geradores de direito (idade, invalidez, viuvez, maternidade, etc.).

Toda essa explicação conceitual das regras e dos recursos da Previdência Rural tem sentido para caracterizar a Necessidade de Financiamento que estimamos na tabela 2. Esse valor dos benefícios previdenciários que não é financiado por contribuições rurais pode, por presunção, se constituir na parcela dos gastos com benefícios a agricultores de subsistência ou a agricultores produtores de baixos excedentes comerciais, insusceptíveis a uma taxaço segundo critério do seguro social atuarialmente equilibrado. Portanto, esse gasto caracteriza-se como a contrapartida financeira de um direito social, que deve ser assumido pelo conjunto da sociedade e financiado sob a forma de uma transferência tributária. Não deve, do ponto de vista de equidade fiscal, ser assumido pelos contribuintes urbanos, como tem sido a regra implícita na execução orçamentária do Tesouro Nacional em sua relação com o INSS. A responsabilidade dessa suplementação deve ser assumida pelas fontes tributárias ou quase-tributárias, que caracterizam várias das contribuições sociais integrantes do Orçamento da Seguridade Social e que se destinam precisamente a essa finalidade.

## 6 DESEQUILÍBRIOS NO FINANCIAMENTO DO SISTEMA INSS

O desequilíbrio do resultado financeiro do RGPS pode ser constatado mediante a evolução da arrecadação líquida e da despesa com benefícios previdenciários que é

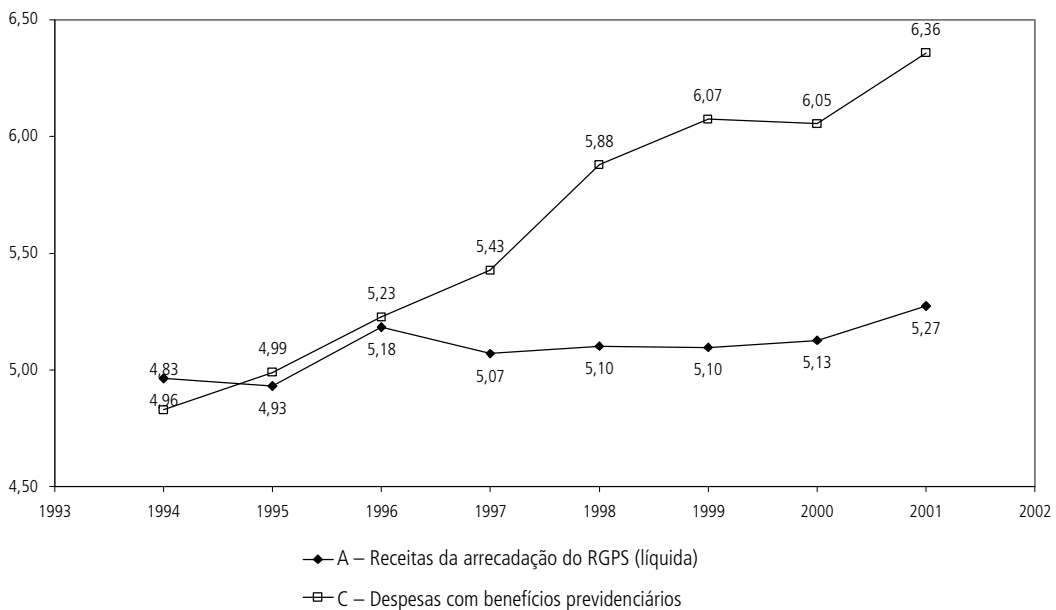
---

6. Para uma avaliação exaustiva do impacto da Previdência Rural sobre as condições de vida das famílias ver Delgado e Cardoso: **Universalização de Direitos Sociais no Brasil** – A Previdência Rural nos Anos 90. Brasília: Ipea, setembro de 2000.

apresentada no gráfico 1, bem como pelo resultante déficit previdenciário, gráfico 2, o que mostra que até 1994 as despesas com benefícios previdenciários do INSS estiveram aquém da arrecadação líquida do sistema, não ocorrendo portanto déficit. A partir de 1995, os benefícios aumentam mais rapidamente que a arrecadação, e os déficits são crescentes, sendo de 0,06 do PIB, em 1995, e atingindo cerca de 1,08% do PIB em 2001.

GRÁFICO 1

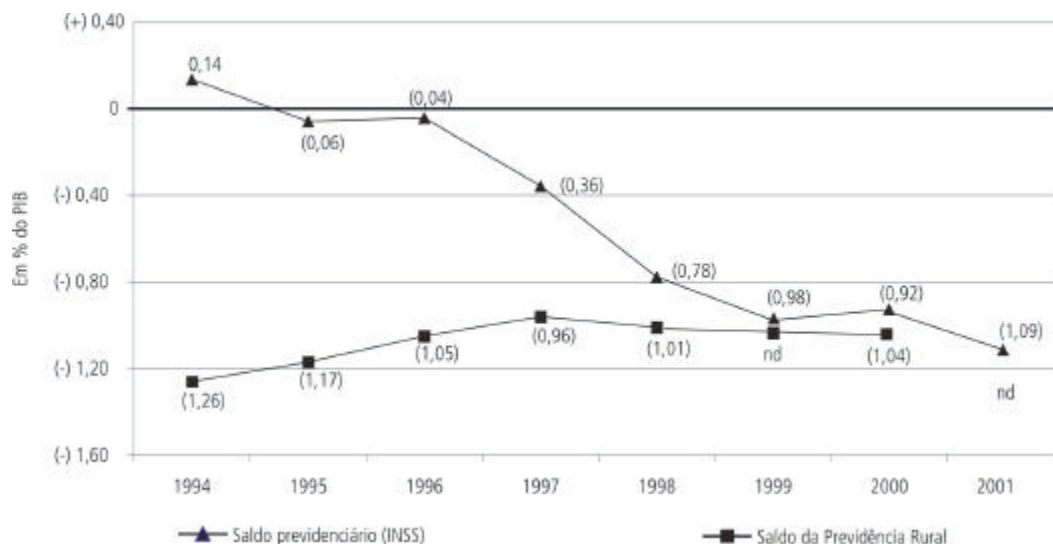
**Evolução da arrecadação líquida e despesas no RGPS 1994-2001**



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS, vários anos) – para as estatísticas primárias.

GRÁFICO 2

**Evolução do saldo previdenciário 1994-2000: INSS e Previdência Rural**



Fontes: Saldo Previdenciário/Seguro Social – AEPS, vários anos.  
Saldo da Previdência Rural – ver tabela 1.

O crescimento do déficit da previdência no conceito de seguro social pode ser explicado por alguns motivos. Entre eles, os principais são a combinação do aumento da quantidade de benefícios com a melhoria do valor destes; e as renúncias previdenciárias concedidas a determinados setores que não contribuem segundo a regra geral, mas seguindo regras diferenciadas. Essas renúncias, de acordo com MPAS (2002), foram estimadas em R\$ 8,4 milhões em 2001. Finalmente, a Previdência Rural foi outro dos fatores que gerou o déficit, uma vez que a previdência de área urbana é praticamente equilibrada.

O financiamento desse déficit global do sistema previdenciário tem sido coberto pelo conjunto de transferências de recursos do Orçamento da Seguridade Social, como prevê a estrutura conceitual e legal do próprio Orçamento da Seguridade Social, instituído pela Constituição de 1998.

Por seu turno, a forma de financiamento do sistema INSS pressupõe, em primeiro lugar, que o RGPS, do qual a Previdência Rural é parte integrante, financie suas despesas com os recursos da Contribuição de Empregadores e Trabalhadores ao INSS. Somente depois de exaurida essa fonte é que o INSS acessa aos demais recursos da Seguridade Social.

Ora, vimos pelos dados da tabela 1 que mesmo antes de 1995 a Previdência Rural apresentava Necessidade de Financiamento um pouco acima de 1,0% do PIB, sem que o INSS como um todo apresentasse déficit, como se observa no gráfico 1. Essa condição não permitia, como ainda não permite, que a Necessidade de Financiamento do subsistema de Previdência Rural seja atendida pelos recursos tributários do Orçamento da Seguridade.

Essas regras de financiamento público confundem duas realidades distintas em convivência no RGPS: a realidade dos segurados urbanos, regulamentada por princípios do seguro social contributivo; e, de outro lado, a realidade dos segurados rurais, regulada pelos princípios da seguridade social. Ao não se fazer a correta distinção na alocação orçamentária dos distintos recursos, cria-se uma distorção distributiva no sistema que compromete em longo prazo a legitimidade dos princípios de universalização de direitos sociais na Previdência Rural.

Como já foi observado neste texto, há necessidade estrutural de financiamento neste subsistema (em torno de 1,0% do PIB), cuja causa é claramente a insuficiência das fontes constitucionais de contribuição diante dos direitos universais garantidos também pela norma constitucional.

Tal situação de desequilíbrio estrutural vem sendo atendida mediante transferências internas dentro do próprio INSS, o que implica onerar o(s) contribuinte(s) urbano(s) do sistema e não os contribuintes das Contribuições Sociais (sobre o lucro, sobre o faturamento e sobre a movimentação financeira), que são, do ponto de vista do equilíbrio fiscal, responsáveis pelo financiamento dos direitos sociais inscritos no conceito da Seguridade Social na Constituição Federal previstos nos art. 194 a 204.

A forma atual de financiamento da Previdência Rural contém vício distributivo, visto que remete aos trabalhadores e empregadores do setor urbano a responsabilidade fiscal de prover financiamento dos direitos sociais dos trabalhadores rurais muito pobres, configurando um sistema de transferência de renda da população urbana para a

rural. Mas essa responsabilidade é atribuível, no próprio conceito constitucional da seguridade social, ao conjunto da sociedade (art. 195 da Constituição Federal), e principalmente às contribuições de natureza tributária que cumprem o papel de financiar os serviços não auto-financeáveis de Previdência, Saúde e Assistência Social.

Paralelamente ao vício distributivo citado, produz-se um vício na contabilidade pública, o de atribuir um “déficit” ao sistema de seguro social contratual do INSS que na verdade ele não apresenta, visto ser esta Necessidade de Financiamento de direito atribuível às contribuições parafiscais que financiam a seguridade social. A magnitude desse déficit – pouco acima de 1% do PIB – é, ao mesmo tempo, o tamanho do déficit geral do INSS e da Previdência Rural.

Porém, a Previdência Rural é em essência uma Previdência-Seguridade e, como tal, financiável pelo Orçamento da Seguridade, que apresenta perfeita capacidade para contê-la, legal e fiscalmente, como se demonstra a seguir.

## **7 CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES**

A forma adequada de financiar direitos sociais não é apenas uma questão técnica, de finanças públicas, mas também de equidade distributiva e de política social equilibrada entre os atores participantes do espaço público. Nesse sentido, interpretamos na forma atual de financiamento da Previdência Rural um equívoco distributivo: o de trabalhadores pobres do setor urbano financiarem trabalhadores mais pobres do setor rural; como também um problema de conflito potencial entre as representações dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores rurais no sistema da previdência social. Portanto, corrigir essa forma de financiamento é crucial para a melhora dos padrões de formulação e gestão da política social.

A pretensão desse texto não é propor alterações na sistemática atual do Orçamento da Seguridade Social, menos ainda na tributação social geral e na sua repartição – este é um assunto que merece sério reexame, mas não neste limitado escopo. Contudo, não nos parece confortável apenas apontar incorreções nos sistemas sem sugerir caminhos concretos para o seu equacionamento, ainda que restrito.

Sendo assim, parece-nos que o problema do incorreto financiamento do desequilíbrio da Previdência Rural poderia perfeitamente ser equacionado nos marcos vigentes das finanças públicas, segundo duas alternativas que têm em comum uma ligação entre Necessidade de Financiamento e acesso às contribuições quase-tributárias da Seguridade Social.

A primeira solução é a vinculação orçamentária pura e simples da Necessidade de Financiamento da Previdência Rural com a receita de contribuições sociais, de caráter quase-tributária (contribuição sobre o faturamento, contribuição sobre o lucro líquido e contribuição sobre a movimentação financeira).

A segunda solução é mais sofisticada, mas ao fim produziria os mesmos resultados ou resultados muito semelhantes. Neste caso, dever-se-ia redefinir o conceito de contribuições setoriais, legalmente atribuíveis à Previdência Rural, ampliando a base fiscal, para incluir também o lucro, a movimentação financeira e o faturamento

das pessoas físicas e jurídicas do setor rural e do chamado *agribusiness*. Portanto, como essas contribuições já são cobradas (e recolhidas), não haveria aumento de tributação, mas sim o reconhecimento de direito de uma outra base fiscal financiadora da Previdência Rural, diferentemente da estreita base legal hoje vigente, que é o valor primário da produção agropecuária.

Essa segunda solução requereria um exercício de quantificação que demonstrasse a suficiência desses recursos para o objetivo que se persegue, o que, portanto, demandaria o acesso a uma base de dados fiscais, algo que ainda não é disponível.

Entretanto, por vias indiretas é possível estimar, a partir do valor total atualmente arrecadado pelas três principais contribuições sociais – Contribuição sobre o Lucro Líquido, Cofins e CPMF –, um volume de 20% desses recursos como provenientes dos complexos agroindustriais para frente e para trás do setor rural. Cabe salientar que, apesar da controvérsia sobre o tamanho do *agribusiness* brasileiro, estamos trabalhando a partir de uma hipótese minimalista sobre sua participação no PIB. Portanto, ao considerarmos a taxa de 20% como índice de participação do *agribusiness* no valor arrecadado por essas três contribuições da seguridade social, não estaremos exagerando aquilo que de fato é, no mínimo, a contrapartida financeira desse setor para a arrecadação tributária.

Essa magnitude, se legalmente convertida em contribuição social à Previdência Rural, geraria aproximadamente os recursos compatíveis com a liquidação do chamado "déficit" da Previdência Rural. O exemplo numérico que apresentamos a seguir permite corroborar essa conclusão.

TABELA 3

**Estimação de recolhimento do agribusiness e financiamento da Previdência Rural 1994-2000**

Descrição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
A – Contribuições Sociais como proporção do PIB	3,4	3,1	3,0	3,7	3,5	4,7	5,7
Cofins	2,5	2,3	2,2	2,1	1,9	3,2	3,5
CPMF	-	-	-	0,8	0,9	0,8	1,3
CSLL	0,9	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,8
B – Hipótese sobre o recolhimento do Agribusiness (A X 20%)	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	1,1
C – Necessidade de Financiamento da Previdência Rural como Proporção do PIB (%)	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,2	1,0
Diferença (B - C)	(0,6)	(0,5)	(0,5)	(0,2)	(0,3)	(0,2)	0,1

Fonte: Dados básicos publicados em BNDES-Finame, 2001.

O exercício numérico mencionado permite quantificar uma presumível vinculação de recursos típicos da seguridade social, cuja proporção é suficiente para suprir a Necessidade de Financiamento da Previdência Rural e, por hipótese, já é recolhida de pessoas físicas e jurídicas do chamado *agribusiness*. Ademais, a proporção utilizada (20%) é precisamente a parcela de recursos hoje desvinculada da Seguridade Social por determinação da Emenda Constitucional da DRU (Desvinculação de Receita da União), que expira em 2003. Sua devolução ao Orçamento da Seguridade Social e sua atribuição ao fim específico a que se destina resolveriam o desequilíbrio financeiro que se constata no formato do sistema INSS que hoje se apresenta.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BNDES-FINAME. **Informe-se SF** n. 29, julho de 2001.

DELGADO, Guilherme C. **Previdência Rural – Relatório de Avaliação Social Econômica**. Texto para Discussão. n. 478 - Ipea – 1997.

DELGADO, Guilherme C. **A Universalização de Direitos Sociais no Brasil: a Previdência Rural nos anos 90** Brasília: Ipea, setembro de 2000.

IBGE. **Censo Agropecuário de 1996**.

MPAS/INSS. **Anuário Estatístico da Previdência Social (1993 a 2000)**.

\_\_\_\_\_. **Informe de Previdência Social**. Brasília: MPAS, janeiro de 2002.

**EDITORIAL**

**Gerente**

Silvânia de Araujo Carvalho

**Revisão**

Sarah Pontes

Constança de Almeida Lazarin (estagiária)

**Editoração**

Iranilde Rego

Aeromilson Mesquita

Elidiane Bezerra Borges

Roberto Astorino

**Reprodução Gráfica**

Antônio Lucena de Oliveira

Edilson Cedro Santos

**Apoio Administrativo**

Tânia Oliveira de Freitas

Wagner da Silva Oliveira

**Divulgação**

Geraldo Nogueira Luiz

José Carlos Tofetti

**Brasília**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,

10º andar – 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 315-5336

Fax: (61) 315-5314

Correio eletrônico: editbsb@ipea.gov.br

**Rio de Janeiro**

Av. Presidente Antônio Carlos, 51,

14º andar – 20020-010 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3804-8118

Fax: (21) 2220-5533

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

URL: <http://www.ipea.gov.br>

ISSN 1415-4765

Tiragem: 130 exemplares