CAPÍTULO 1

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O governo da presidente Dilma Rousseff conclui seu quarto ano com importantes mudanças no Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e nos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS). Enquanto o RGPS caminhava para mais um ano sem alteração em regras envolvendo seus principais benefícios (aposentadorias e pensões), no dia 30 de dezembro de 2014 o governo editou a Medida Provisória nº 664, que alterou profundamente as regras da pensão por morte (RGPS e RPPS) e do auxílio-doença (RGPS). Quanto aos regimes próprios, observou-se a criação da previdência complementar dos servidores públicos no âmbito da União[1] e em alguns estados. Esses fatos são analisados na seção 2 deste capítulo, que compreende ainda uma discussão sobre a revisão do critério de reajuste do salário mínimo e algumas considerações sobre o fator previdenciário.

Na sequência, a seção 3 analisa a cobertura previdenciária, a necessidade de financiamento dos regimes (RGPS e RPPS) e os aspectos distributivos oriundos da renda previdenciária. Pelo lado da proteção oferecida pela Previdência Social aos seus segurados, a cobertura previdenciária da população economicamente ativa (PEA) permaneceu em seu movimento de expansão. Para a população idosa, a cobertura não apresenta tendência bem definida, mas permanece elevada.

Quanto às finanças previdenciárias, o RGPS apresentou estabilidade na receita e leve crescimento na despesa em relação ao produto interno bruto (PIB), o que resultou em pequena elevação na necessidade de financiamento. Esta, porém, ainda se encontra em patamar inferior ao observado até 2007. No regime dos servidores, os dados consolidados de receita, despesa e necessidade de financiamento em relação ao PIB para União, estados e municípios apresentam estabilidade.

Em que pese o bom desempenho da cobertura previdenciária nos últimos anos, não há como escapar ao desafio de ampliação desta cobertura. Ao mesmo tempo, aprimoramentos no benefício de pensão por morte também permanecem necessários, uma vez que as modificações trazidas pela Medida Provisória nº 664 não incluem os regimes próprios estaduais e municipais. Esses dois desafios prementes para os formuladores de política são discutidos na última seção deste capítulo.

1. Tratado em números anteriores deste periódico.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 MP nº 664 de 2014 – alterações na pensão por morte e no auxílio-doença

No dia 30 de dezembro de 2014, foi publicado em edição extraordinária do Diário Oficial da União o principal conjunto de alterações nas regras do RGPS em mais de uma década. Por meio da Medida Provisória nº 664 foram alterados dispositivos que regem os benefícios de pensão por morte – no RGPS e no regime de previdência dos servidores federais – e do auxílio-doença.

As principais alterações na pensão por morte no RGPS e no regime dos servidores federais versam sobre a exigência de carência para concessão do benefício, introdução de tempo mínimo de união ou casamento e de tempo máximo de duração do benefício. Exclusivamente para o RGPS também houve mudança no cálculo do valor do benefício. Quanto ao auxílio-doença, as alterações foram no tempo que o segurado empregado precisa ficar afastado para começar a receber o benefício e no cálculo do valor deste.

2.1.1 Pensão por morte

O benefício de pensão por morte no Brasil, quando comparado com outros países, era conhecido como bastante benevolente: sem exigência de carência contributiva, de idade mínima para cônjuge e de tempo mínimo de união (casamento ou união estável), valor do benefício independente do número de filhos cobertos e acúmulo integral com aposentadoria e renda do trabalho. Com a edição da Medida Provisória nº 664/2014, essa situação mudou. Foram introduzidos dispositivos que tornaram mais rígida a concessão da pensão por morte.

Carência contributiva

A carência, tempo mínimo de contribuição que regula o direito a determinado benefício previdenciário, antes inexistente no caso da pensão por morte, passa agora a ser de 24 contribuições mensais. Há duas exceções: a primeira ocorre se o segurado era beneficiário de auxílio-doença ou aposentadoria por invalidez, e a segunda se a morte decorreu de acidente de trabalho, doença profissional ou do trabalho.

O objetivo da introdução da carência é tornar os requisitos similares ao que ocorre na prática internacional. Também evita comportamentos oportunistas, pois a situação anterior permitia que, mesmo após a morte, uma pessoa se tornasse segurada da Previdência, deixando pensão por morte para seus dependentes, uma vez que o prazo para pagamento da contribuição previdenciária ocorre somente no mês seguinte ao da competência.

Introdução de tempo mínimo de casamento ou união estável

Para que o cônjuge ou companheiro(a) tenha direito a pensão por morte, passa a ser necessário que, no momento do óbito, haja casamento ou união estável por ao menos dois anos. Como exceções à regra geral, tem-se o caso em que o óbito seja decorrente de acidente posterior ao casamento ou união estável e o caso em que o cônjuge ou companheiro(a) for considerado incapaz e sem possibilidade de reabilitação para o trabalho por doença ou acidente, posterior ao casamento ou união estável, mediante exame médico-pericial a cargo do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O objetivo dessa mudança é evitar fraudes, visto que, algumas vezes, pessoas idosas simulam casamentos ou uniões estáveis com objetivo de gerar benefício em futuro próximo. A alteração não elimina tais fraudes, mas as dificulta.

Tempo de duração do benefício

Antes da Medida Provisória nº 664/2014, a pensão por morte era vitalícia. Com a mudança, a pensão por morte deixa de ser necessariamente vitalícia e passa a depender da expectativa de sobrevida[2] do cônjuge ou companheiro(a) do segurado falecido no momento do óbito. A tabela 1 apresenta a relação entre expectativa de sobrevida do(a) viúvo(a) e a duração do benefício.

TABELA 1
Duração da pensão por morte após a Medida Provisória nº 664/2014

Expectativa de sobrevida à idade (x) do cônjuge, companheiro ou companheira, em anos (E(x))	Duração do benefício de pensão por morte (em anos)
$55 < E(x)$	3
$50 < E(x) \leq 55$	6
$45 < E(x) \leq 50$	9
$40 < E(x) \leq 45$	12
$35 < E(x) \leq 40$	15
$E(x) \leq 35$	Vitalícia

Elaboração dos autores.

Como pode ser observado na tabela 1, quanto maior a expectativa de sobrevida do beneficiário, menor será o tempo de recebimento da pensão por morte. Em outras palavras, quanto mais jovem o beneficiário, menor o tempo de recebimento da pensão. Por exemplo, com os dados da tábua completa de mortalidade para ambos os sexos de 2013, divulgada pelo IBGE, se uma pessoa

2. A expectativa de sobrevida é calculada e divulgada anualmente pelo IBGE. De forma sucinta, ela mostra quantos anos se espera que determinado indivíduo vá viver dada sua idade naquele momento. Por exemplo, de acordo com a tábua completa de mortalidade, para ambos os sexos, de 2013, um indivíduo de 60 anos de idade tem expectativa de sobrevida de 21,8 anos; um indivíduo de 65 anos tem expectativa de sobrevida de 18,1 anos.

fica viúva aos 56 anos de idade, sua expectativa de sobrevida é de 24,9 anos. Com isso, sua pensão por morte será vitalícia. Suponha-se, agora, que uma pessoa fique viúva aos 38 anos de idade. Nesse caso, sua expectativa de sobrevida é de 40,3 anos, o que lhe garantirá o recebimento da pensão por morte durante doze anos.

Essa mudança, além de engenhosa, pois relaciona duração do benefício com expectativa de sobrevida, e não meramente a idade do beneficiário, tem como objetivo tornar o RGPS mais equilibrado no longo prazo ao evitar o pagamento da pensão por morte por muitas décadas. Há também impactos sobre o mercado de trabalho, ao incentivar os jovens viúvos a se manterem ou entrarem no mercado de trabalho dada a temporariedade do benefício.

Mudança no valor da pensão por morte

Com a Medida Provisória nº 664/2014, a pensão por morte deixa de ser integral e passa ser igual a 50% do valor da aposentadoria que o segurado recebia ou que teria direito se aposentado por invalidez na data do falecimento, acrescido de 10% dessa aposentadoria por dependente até o máximo de cinco. Além disso, a cota individual de 10% cessa com a perda da qualidade de dependente.[3]

A lógica por trás de tal mudança, além de se equiparar ao praticado em outros países, é que, com a morte de um membro da família, em geral, as despesas desta se reduzem. Também é considerado que a presença de crianças e adolescentes eleva os gastos da família.[4] A não reversão das cotas individuais de 10% seria um ajustamento ao novo padrão de despesa da família.

2.1.2 Auxílio-doença

O auxílio-doença, benefício previdenciário pago mensalmente pelo INSS ao segurado do RGPS incapacitado para o trabalho ou atividade habitual, tinha duas principais características em relação ao segurado empregado: era pago a partir do 16º dia de afastamento e seu valor era igual a 91% do salário de benefício que, por sua vez, é igual à média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição.

A mudança advinda com a Medida Provisória nº 664/2014 alterou a maneira de cálculo, de forma que o valor do auxílio-doença não poderá exceder a média aritmética simples dos últimos doze salários de contribuição.[5] Assim, o valor do benefício será calculado como antes, mas haverá a restrição de não ser maior que a média dos doze últimos salários de contribuição.

3. Apenas como exemplo, suponha-se que um segurado morreu deixando um cônjuge e um filho dependente. Com a nova regra, eles irão dividir 70% do que o segurado teria direito, caso aposentado. Quando o filho perder a qualidade de dependente, o cônjuge passará a receber 60%.

4. Gastos, por exemplo, com educação, transporte, lazer entre outros.

5. Caso não seja alcançado o número de doze, será a média dos salários-de-contribuição existentes.

Antes da mudança, era possível que o valor do auxílio-doença excedesse a remuneração então recebida pelo segurado, o que gerava desincentivo para a volta ao trabalho. Com a nova forma de cálculo, ainda será possível que o benefício seja maior que o último salário, mas, como haverá um teto, a diferença entre benefício e último salário tenderá a ser reduzida. Com isso, reduz-se também o desincentivo à volta ao trabalho.

Outra mudança a partir da Medida Provisória nº 664/2014 é que o INSS passa a ser responsável pelo segurado, via pagamento do auxílio-doença, apenas após o 30º dia de afastamento. Anteriormente, era responsável a partir do 16º dia de afastamento. Tal medida, além de buscar maior equilíbrio de longo prazo para o RGPS, também cria incentivos para que as empresas invistam mais em saúde e segurança do trabalho, visto que a sua responsabilidade frente ao pagamento do salário do empregado afastado dobra, passando de quinze para trinta dias.

Em uma primeira análise, as mudanças na pensão por morte e no auxílio-doença têm o mérito de introduzir mais racionalidade no RGPS e aumentar o incentivo ao trabalho entre seus segurados. Além disso, há consequências financeiras, como a melhora do equilíbrio de longo prazo do regime, dado que são alterações que diminuem os gastos com os dois benefícios. Ainda que sem maior aprofundamento no debate, é preciso destacar que mais uma rodada de reforma em benefícios previdenciários deixou de fora os militares da União, que ainda contam com aposentadoria integral e em idades inferiores aos servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada. No contexto atual de ajustes, tais benefícios podem ser considerados como privilégios.

O próximo número deste periódico trará análises mais aprofundadas sobre as mudanças, bem como sobre o processo legislativo relativo à análise da medida provisória que as introduziu. Ainda que preliminarmente, é possível afirmar que, apesar de serem mudanças necessárias, e até certo ponto esperadas para algum momento breve, a forma pela qual elas foram realizadas, via medida provisória, pode trazer consequências futuras indesejáveis para o tema previdenciário, sendo a principal delas a insegurança institucional e jurídica. Ora, se antes o grande temor de parte dos segurados era suscitado pela possibilidade de aprovação de uma nova proposta de emenda constitucional que viesse a limitar os direitos a aposentadorias e pensões, agora se adiciona a esse receio a preocupação com a edição de medidas provisórias que possam vir a tratar de matéria previdenciária. Além disso, faz-se necessário destacar que a Medida Provisória nº 664/2014 ainda vai ser objeto de debates no Congresso Nacional, podendo ter dispositivos anulados ou alterados.

Outra consequência é que essa medida provisória altera regras apenas para os servidores civis federais, movimento contrário ao que se vem observando desde a Lei nº 9.717/1998 e as Emendas Constitucionais nºs 20 e 41, de 1998 e 2003,

respectivamente. Assim, servidores federais passaram a ter regras diferentes dos estaduais e municipais.

2.2 Previdência complementar dos servidores públicos nos estados

Foi observado, no ano de 2013, avanço em um dos principais pontos da reforma da previdência dos servidores públicos (EC nº 41/2003), qual seja, o estabelecimento de um teto para valores de benefícios de aposentadorias e pensões condicionado à criação de entidade de previdência complementar para servidores públicos.

No momento da redação deste texto, sete estados já haviam alterado a legislação com objetivo de instituir a previdência complementar de seus servidores. Nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro, as respectivas entidades já estavam em pleno funcionamento, assim como na União. Os estados de Espírito Santo e Minas Gerais tiveram seus regulamentos aprovados pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), respectivamente em fevereiro e abril de 2014. A partir dessa aprovação, há o prazo de até 180 dias para entrada em operação das entidades de previdência complementar. Ceará, Pernambuco e Rondônia ainda aguardam a aprovação de seus regulamentos pela PREVIC.

Para se entender a importância da alteração da previdência dos servidores nesses sete estados, em 2012 eles possuíam aproximadamente 1,4 milhão de servidores ativos e 1 milhão de inativos ou pensionistas. Em termos relativos, são 50,8% dos servidores ativos, 52,4% de inativos e 60,8% dos instituidores de pensão (tabela 2). Apenas o estado de São Paulo possuía mais de 500 mil ativos e 399 mil inativos e pensionistas no mesmo ano.

TABELA 2
Servidores públicos estaduais em 2012 e situação do regime previdenciário em 2014[1]

	Ativos	Inativos	Instituidores de pensão
		Número	
Todos os estados	**2.842.347**	**1.420.660**	**543.922**
Com previdência complementar aprovada	1.443.728	744.724	330.874
Com previdência complementar em funcionamento	744.350	453.812	228.784
		(%)	
Todos os estados	**100**	**100**	**100**
Com previdência complementar aprovada	50,8	52,4	60,8
Com previdência complementar em funcionamento	26,2	31,9	42,1

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS)/MPS.
Nota: [1] Situação em julho de 2014.

A tabela 2 apresenta duas informações. A primeira é o total de servidores estaduais em 2012. Outra informação diz respeito ao percentual de servidores por

situação que estão em estados que reformaram seu regime de previdência. Com isso, pode-se inferir que no futuro, à medida que os atuais servidores se aposentarem e novos forem contratados, haverá mais servidores cujos benefícios previdenciários estarão limitados pelo teto.

Com a alteração no regime previdenciário, os servidores que forem contratados após a entrada em funcionamento das entidades de previdência complementar, caso queiram receber valor superior ao teto, deverão contribuir para essas entidades.[6] Com essa alteração no regime previdenciário, os estados objetivam a redução do gasto com inativos no longo prazo. Contudo, até o momento em que todos os servidores estejam sob as novas regras, espera-se aumento do *deficit* com pagamento de aposentadorias e pensões, devido ao chamado custo de transição.[7]

2.3 Política de reajuste do salário mínimo

Em março de 2015, a presidência da República enviou ao Congresso medida provisória que prorroga, até 2019, a regra atual de reajuste do salário mínimo, segundo a qual seu valor incorpora ano a ano a variação da inflação – índice nacional de preços ao consumidor (INPC) – do ano anterior e do PIB real de dois anos antes. Essa iniciativa, contudo, foi precedida por ampla discussão nos meios políticos e acadêmicos, trazendo à tona a diferença de visões quanto às finalidades e os efeitos dessa política sobre a economia, os mecanismos de proteção social e as contas públicas.

A Constituição Federal de 1988 determina que nenhum benefício previdenciário terá valor inferior ao salário mínimo vigente. Desta forma, este se configura como o valor do piso previdenciário. Em junho de 2014, dos mais de 27 milhões de benefícios previdenciários pagos pelo RGPS, 16,9 milhões eram de 1 salário mínimo, o que corresponde a 62% do total. Dessa forma, fica claro que a política de reajuste do salário mínimo afeta diretamente a vida de milhões de aposentados e pensionistas do RGPS e também dos diversos beneficiários dos RPPSs que recebem o piso previdenciário.

A fórmula usada para o reajuste do salário mínimo está em vigor desde 2008. Ela foi fruto de intensas negociações entre as principais centrais sindicais e o governo federal no final de 2006. O valor do salário mínimo foi estabelecido por meio de

6. O teto do RGPS era de R$ 4.390,24 em julho de 2014.

7. O custo de transição entre o regime anterior e o regime que limita aposentadorias e pensões decorre de alguns fatores. Pelo lado da receita, os estados observarão queda, pois a contribuição passa a ser até o valor equivalente ao teto de benefícios pago pelo INSS, enquanto antes da alteração a contribuição dos servidores era de um determinado percentual sobre toda sua remuneração. Em relação à despesa, devido ao estoque de servidores contratados sob as regras antigas, durante algumas décadas ainda serão pagas aposentadorias e pensões sem a limitação pelo teto. Apenas no longo prazo, quando os que entraram sob as novas regras se aposentarem se observará queda nas despesas. A conjunção de receitas em queda com manutenção das despesas, no curto prazo, é que resulta na elevação inicial do *deficit*, o que é chamado de custo de transição.

medidas provisórias, sempre seguindo o combinado anteriormente com as centrais sindicais. Em fevereiro de 2011 foi aprovada a Lei nº 12.382, que consolidou o critério negociado até janeiro de 2015 (Brasil, 2011). Também estabelecia que o Poder Executivo teria até 31 de dezembro de 2015 para envio de projeto de lei sobre a política de valorização do salário mínimo de 2016 a 2019. Como visto no início desta seção, foi escolhida a via da medida provisória para estender a regra atual até 2019.

Em considerando todos os impactos elencados anteriormente, houve movimentos na academia e no meio sindical que discutiam os resultados da política até o presente e faziam proposições para o próximo período. Um debate marcado pela clivagem entre visões fiscalistas e protetivas da política previdenciária. Na sequência deste texto é apresentado um pouco do que foi esse debate.

A Nota Técnica nº 136 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) faz diversas considerações sobre a política atualmente vigente. O texto explicita o enfraquecimento de determinado discurso, bastante comum até a metade da década anterior, que consistia em acusar o salário mínimo e seu reajuste de aumentar o desemprego, elevar a informalização das relações de trabalho e de ser o principal causador da piora das contas previdenciárias. O texto também aponta que a valorização do mínimo trouxe sensíveis ganhos aos trabalhadores e inativos e também combateu a desigualdade de renda. O Dieese (2014) defende a manutenção da atual política de valorização do salário mínimo. Essa defesa é justificada pela necessidade de continuar a ampliação do mercado consumidor interno e de se combater as desigualdades pessoal e funcional da renda.

Em contraposição à visão que entende a política previdenciária como uma política de proteção social, há a chamada visão fiscalista. Esta, por sua vez, restringe a política de proteção ao equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas da Previdência no longo prazo.

Setores da academia também entraram no debate sobre a política de reajuste do mínimo para o período 2016-2019. Em seminário realizado na Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ) nos dias 7 e 8 de maio de 2014, acadêmicos de mais diversas orientações se reuniram para debater propostas para a política, a partir dos pontos de vista do mercado de trabalho, distribuição de renda, finanças públicas, inflação e macroeconomia.

Alguns dos consensos entre os debatedores dizem respeito ao mercado de trabalho, informalidade e distribuição de renda. Foi apontado que a elevação do salário mínimo não gerou desemprego, não elevou a informalidade e ainda apresentou efeitos positivos no tocante à distribuição de renda. Um consenso parcial diz respeito ao impacto do salário mínimo nas finanças públicas, principalmente via Previdência e assistência.

Nesse caso, alguns estudiosos destacaram que a elevação do salário mínimo pela regra atual resultou na elevação das transferências federais de renda em relação ao PIB; outro grupo apontou que houve elevação das transferências, mas também das receitas pela elevação dos salários.

Nesse seminário também foram apresentadas e discutidas algumas propostas para reajuste do salário mínimo e seus impactos nas finanças públicas. Em linhas gerais, as propostas que garantiam ganho real inferior à regra atual resultavam na redução das transferências de renda em relação ao PIB com o passar dos anos.

Especificamente à Previdência, foram apresentadas propostas como a desvinculação parcial do piso previdenciário em relação ao salário mínimo, supostamente de menor custo político para aprovação. Uma das propostas prevê que, no momento da concessão da aposentadoria, o piso será o salário mínimo em vigor; posteriormente, porém, o reajuste do benefício dar-se-ia sempre pela inflação, que hoje é justamente o critério para reajuste dos benefícios acima do piso previdenciário. Essa regra apresenta claro incentivo para a postergação da aposentadoria em um cenário de continuidade de ganhos reais para o salário mínimo, além de redução do impacto fiscal da política deste.

Um entendimento que se deve ter na discussão da política de reajuste do mínimo é que, da forma atual, existe a imediata ligação entre mercado de trabalho e política previdenciária, pois o piso previdenciário é o valor do salário mínimo. Quando se discute desvinculação, total ou parcial, do salário mínimo em relação ao piso previdenciário, as políticas para mercado de trabalho e previdência podem ser pensadas de maneira independente, pelo menos no que tange aos impactos fiscais. Além disso, há que se ressaltar que a desvinculação entre o piso previdenciário e o salário mínimo carrega consigo mais parcimônia que quaisquer outras formas de restrição de acesso a benefícios previdenciários com vistas à manutenção da sustentabilidade de longo prazo do sistema.

Além do necessário debate sobre a regra de reajuste do salário mínimo, há também a discussão sobre a manutenção da vinculação entre este e o piso previdenciário. São debates complexos e delicados que devem ser postos e enfrentados. Pela visão protetiva da política previdenciária, deve-se destacar o papel virtuoso que a elevação do salário mínimo tem exercido nos últimos anos, principalmente no combate à pobreza entre os beneficiários e na distribuição pessoal de renda, o que será discutido com um pouco mais de profundidade na seção 3. Um contraponto que merece consideração é que todo esse papel virtuoso da elevação do salário mínimo foi possibilitado pelo forte crescimento do emprego com carteira assinada nos últimos anos. Caso o mercado de trabalho perca dinamismo, que parece ser o cenário pelo menos para 2015, a atual política do salário mínimo será ainda mais questionada.

Do lado fiscalista, deve-se reconhecer que é necessário manter o equilíbrio fiscal da Previdência, uma exigência justificável pelo nosso arranjo previdenciário, que depende da solidariedade intergeracional. Contudo, o não reconhecimento e o não cumprimento do Orçamento da Seguridade Social deixa o debate fiscal enviesado, pois não se reconhece a Previdência como parte da Seguridade Social, que possui múltiplas fontes de financiamento e é superavitária.

2.4 Fator previdenciário

O crescimento atípico nas concessões de aposentadorias por tempo de serviço,[8] que se caracterizam por serem concedidas para pessoas relativamente jovens e pelo valor médio mais alto que o dos benefícios por idade, e a não instituição de idade mínima para as aposentadorias do RGPS estimularam a busca de alternativas que resultassem em retardamento das solicitações de aposentadorias, no contexto das discussões que resultaram na promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998. A alternativa foi a aprovação do fator previdenciário, por meio da Lei nº 9.876/1999.[9]

O objetivo do fator previdenciário é estabelecer uma relação entre o tempo de contribuição do segurado, sua idade no momento da aposentadoria e o período esperado de recebimento do benefício com o seu valor. Tudo mais constante, há uma relação direta entre o tempo de contribuição e a idade e uma relação inversa do período esperado de recebimento – a chamada expectativa de sobrevida – com o valor do benefício. Sua aplicação no cálculo das aposentadorias por tempo de contribuição é obrigatória, enquanto nas aposentadorias por idade é facultativa.[10]

Com relação aos efeitos do fator previdenciário sobre as Aposentadorias por Tempo de Contribuição (ATC), Pereira (2013) faz interessante análise na qual apresenta as trajetórias das variáveis ATCs concedidas, da idade média de aposentadoria e do tempo de contribuição por sexo. A análise mostra o efeito da antecipação das aposentadorias quando do início das discussões da proposta de reforma previdenciária, seguido de posterior queda e volta à tendência esperada em meados dos anos 2000.

Com relação às idades médias de aposentadoria, logo após a promulgação da Emenda Constitucional nº 20/1998, observa-se aumento nas idades de aposentadoria. De 2002 a 2008, as idades médias permanecem praticamente estáveis. A partir de 2009, então, apresentam tendência de elevação. O tempo de contribuição para aposentadoria tem se elevado continuamente desde 1998. Tal movimento é explicado pela redução dos segurados que se aposentam ainda pela antiga regra da proporcionalidade e pela elevação do percentual dos que se

8. Com a Emenda Constitucional nº 20/1998 passou a se chamar Aposentadoria por Tempo de Contribuição.
9. Para mais detalhes sobre o fator previdenciário, sua forma de cálculo e seus primeiros impactos, ver Delgado *et al*. (2006).
10. Apenas se favorecer o segurado, isto é, se o fator for superior a um.

aposentam com tempo de contribuição superior aos 35 e 30 anos exigidos para homens e mulheres, respectivamente.

Conclui-se, a partir de Pereira (2013), que principalmente a partir de 2009 o fator previdenciário contribuiu para elevar as idades médias e os tempos médios de contribuição para homens e mulheres. Contudo, o outro lado dessa política mostra que, mesmo tendo postergado a aposentadoria, o fator previdenciário foi, na média, calculado em 0,71 para homens e 0,63 para mulheres em 2012. Em outros termos, gerou aposentadorias 29% e 37% inferiores ao valor que seria definido na ausência do fator previdenciário. Essa redução, aplicada nos valores das aposentadorias, sempre foi alvo das críticas de diversas centrais sindicais.

Tais críticas reverberaram mais uma vez durante o ano de 2014, principalmente ao longo da disputa eleitoral para a Presidência da República. Em alguns momentos o principal candidato de oposição afirmou que pensava em propostas para extinção do fator previdenciário, em outros afirmou que pensava em alternativas ao fator.

Os autores deste texto acreditam que a simples extinção do fator previdenciário e a volta das regras anteriores não é uma opção. O sistema previdenciário, corroborado pela evolução da demografia, não comporta mais aposentadorias aos 45 ou 47 anos de idade. O cidadão em pleno gozo de suas capacidades laborais não pode passar a receber benefícios que perdurarão por três décadas ou mais. Isso não significa, contudo, que o fator previdenciário seja a melhor solução. Vale lembrar que ela foi a melhor alternativa à época das discussões da Emenda Constitucional nº 20/1998, e ganhou força com a não aprovação da idade mínima.

Entende-se que a melhor alternativa ao fator previdenciário ainda é a estipulação de uma idade mínima (ou de referência), com possibilidade de antecipação da idade de aposentadoria, desde que incorra em penalização sobre o valor do benefício a ser recebido.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 Evolução dos benefícios do RGPS

No primeiro semestre de 2014, entre os principais benefícios, a Previdência Social atingiu a marca de mais de 27 milhões de benefícios em estoque. Entre as aposentadorias, foram emitidos 17,8 milhões de benefícios.[11] Comparando com a quantidade de benefícios pagos em junho de 2013, houve aumento de 3,3%, pouco superior à média de 3,12% desde 2005. O acumulado do crescimento nos últimos dez anos é de 37,4% para aposentadorias, 25,8% para pensões por morte

11. Na terminologia previdenciária, benefícios emitidos são os benefícios pagos em determinado período de tempo. Os benefícios concedidos, por sua vez, são aqueles que estão sendo pagos pela primeira vez também em determinado período. Pode-se entender a primeira variável como de estoque e a segunda como de fluxo.

e apenas 5,44% para auxílios-doença (previdenciários e acidentários), o menor crescimento entre os principais benefícios.

A análise específica desta subseção será centrada nos benefícios de auxílio-doença. Buscar-se-á argumentar que o total de benefícios emitidos em junho de 2014, mesmo superando a maior quantidade emitida na década passada – auge da então chamada "explosão" na concessão do auxílio-doença – não representa crescimento descontrolado desse benefício.

TABELA 3
Principais benefícios emitidos pelo INSS (junho de 2005, 2013 e 2014)

	2005	2013	2014	Variação (%)	
				2014/2013	2014/2005
Aposentadorias	12.962.869	17.199.486	17.811.287	3,6	37,4
Idade	6.566.286	8.967.120	9.321.755	4,0	42,0
Invalidez	2.726.251	3.276.243	3.340.561	2,0	22,5
Tempo de contribuição	3.670.332	4.956.123	5.148.971	3,9	40,3
Pensões por morte	5.837.403	7.181.256	7.349.128	2,3	25,9
Auxílio-doença (previdenciário e acidentário)	1.928.293	1.939.214	2.033.275	4,9	5,4
Total	**20.728.565**	**26.319.956**	**27.193.690**	**3,3**	**31,2**

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social (BEPS)/MPS.

A evolução do auxílio-doença já foi motivo de muitos estudos, pois observou forte crescimento em determinado período da década passada.[12] Entre os motivos especulados à época para tal crescimento, estavam o excessivo número de médicos-peritos terceirizados, problemas no desenho do benefício (em determinadas situações, seu valor poderia ser superior ao salário recebido pelo segurado do INSS) e fraudes em geral.

Para enfrentar os problemas apontados anteriormente, o Ministério da Previdência Social (MPS) atuou em diferentes frentes. Na primeira delas, houve reforço no quadro de pessoal com a contratação, por concurso, de mais de 1.300 médicos-peritos.[13] Tentou-se também alterar as regras de concessão do auxílio-doença por meio da Medida Provisória nº 242/2005,[14] que posteriormente foi rejeitada no Senado Federal. Outra medida foi o lançamento do programa Cobertura Previdenciária Estimada (Copes), conhecido como "Data Certa". E, finalmente, no final do ano de 2014 foi editada a Medida Provisória nº 664 que, conforme apresentado na seção 2, alterou algumas regras do auxílio-doença.

12. Ver, por exemplo, a edição número 11 deste periódico.
13. Boletim Estatístico de Pessoal do MPOG.
14. Essa medida provisória propunha alterar a forma de cálculo do auxílio-doença e do auxílio-acidente, de forma a limitar seu valor a, no máximo, o último salário de contribuição do segurado.

O Data Certa consistia na concessão do auxílio-doença com prazo predeterminado para acabar, de acordo com o tipo de doença do segurado. Na primeira concessão, a duração máxima era de 180 dias. Após esse período, o benefício era cessado (caso o segurado pudesse voltar ao trabalho) ou o segurado encaminhado à reabilitação profissional (para os ainda impedidos de trabalhar). Vale destacar que o auxílio-doença era pago no máximo por dois anos. Após esse período, persistindo a incapacidade para o retorno ao trabalho, o auxílio era transformado em aposentadoria por invalidez.

Pensado como uma maneira de frear a concessão desmedida do auxílio-doença, o Data Certa criou problema para os afastados do trabalho, pois ao final do prazo estipulado para recebimento do benefício, caso ainda estivesse incapacitado, deveria o próprio segurado marcar nova perícia. No entanto, muitos não conseguiam agendar perícias antes do fim do benefício e, com isso, voltavam ao trabalho ainda incapacitados. Desta forma, o Data Certa gerou muitas controvérsias e críticas.

Após vários questionamentos na justiça, o Data Certa foi extinto no ano de 2010 (Resolução INSS/PRES nº 97, de 19/07/2010). O período estimado de alta médica para os beneficiários de auxílios ainda existe, mas o trabalhador tem quinze dias antes do benefício cessar para pedir sua prorrogação. Enquanto a decisão não sai, ele continua recebendo o auxílio-doença. Essa medida garante a proteção aos que ainda estejam incapacitados para o retorno ao trabalho e serve como incentivo para maior agilidade na marcação das perícias médicas por parte do INSS.

O estoque de auxílios-doença (previdenciários e acidentários), como visto na tabela 3, alcançou mais de 2 milhões em junho de 2014. Esse montante é o maior da série histórica do Anuário Estatístico da Previdência Social. Feita essa qualificação, pode-se questionar por que este número ainda não havia gerado incômodo e as mesmas reações da década passada. A breve comparação do total de auxílios-doença emitidos com a população coberta pelo RGPS e com o total de benefícios em estoque, além da participação do gasto em auxílios-doença no gasto total, pode ajudar a compreender.

De acordo com a tabela 4, a relação entre os auxílios-doença e a população coberta pelo RGPS, após mínima em 2001, se elevou até o valor máximo de 4,7% em 2005. Em seguida, observou queda e manteve certa estabilidade nos valores dos três últimos anos disponíveis, mas em um patamar superior ao observado em 2001. Movimento similar pode ser observado na participação do estoque e do valor gasto de auxílios-doença em relação ao total de benefícios previdenciários do RGPS, sempre nos meses de junho de cada ano.

TABELA 4
Relação entre auxílios-doença emitidos e população coberta pelo RGPS, total de benefícios emitidos pelo RGPS e relação entre gasto com auxílio-doença e o total do RGPS (2001-2014)
(Em %)

	Auxílios-doença/população coberta RGPS	Auxílios-doença/total de benefícios RGPS	Gasto auxílio-doença/total RGPS
2001	2,9	5,6	5,4
2002	3,4	6,5	6,6
2003	3,8	7,4	7,9
2004	4,3	8,6	9,5
2005	4,7	9,3	10,5
2006	4,0	8,1	9,0
2007	4,3	8,7	10,0
2008	3,8	7,9	8,6
2009	3,6	7,3	7,7
2010	-	6,9	7,3
2011	3,5	7,4	7,7
2012	3,5	7,2	7,4
2013	-	7,4	7,4
2014	-	7,5	7,5

Fonte: Elaboração dos autores.
Obs.: População coberta medida a partir dos microdados das PNADs/IBGE; auxílios-doença, total de benefícios do RGPS e seus valores com base no Anuário Estatístico da Previdência Social/MPS.

A estabilidade nos indicadores observada desde 2009 permite concluir que não há crescimento explosivo no total de auxílios-doença ou no valor gasto com o benefício. A princípio, o crescimento observado está dentro do esperado, uma vez que a população coberta pelo RGPS também tem apresentado ampliação nos últimos anos. Ora, se a população coberta aumenta, é natural que, tudo mais constante, também aumente o número de beneficiários do auxílio-doença. O cotejamento dessa conclusão com as novas regras advindas com a Medida Provisória nº 664/2014 permite concluir que se busca ou pura e simplesmente economia de recursos ou um maior investimento das firmas em saúde e segurança do trabalho, ou os dois.

A conclusão de que não há crescimento explosivo do auxílio-doença não esgota o debate. É preciso entender o que há por trás dos indicadores da tabela 4 e dos números da tabela 3. O número de auxílios-doença concedidos e emitidos é apenas resultado das condições de trabalho dos segurados. Para se entender o que está por trás desses benefícios é preciso debater a questão da saúde e segurança do trabalho, das condições de locomoção no trajeto casa-trabalho-casa. Em suma, várias outras questões que perpassam a política previdenciária.

3.2 RGPS e RPPS: cobertura previdenciária, finanças e aspectos distributivos

O sistema previdenciário brasileiro tem como principais objetivos ou funções evitar a queda brusca de renda na velhice, garantir renda ao segurado no caso de alguma contingência (acidente, gravidez, doença, velhice, entre outros) e atuar na prevenção à pobreza.[15] A primeira função ocorre quando o indivíduo, segurado do sistema previdenciário, passa para a inatividade e, com isso, passa a receber aposentadoria. A segunda função existe para proteção do trabalhador ou trabalhadora que, por motivo de doença, acidente, gravidez ou outros, enfrente a impossibilidade permanente ou temporária de receber remuneração do trabalho. A função de combate à pobreza é uma escolha social que se reflete no pagamento de um valor mínimo (piso previdenciário) para benefícios previdenciários que são de tal montante que seus recebedores têm menos risco de incorrer em pobreza.[16]

Esta subseção analisará a cobertura previdenciária tanto da PEA quanto entre os idosos. Entende-se que a cobertura da PEA está relacionada ao objetivo de garantia de renda no caso de alguma contingência não programada como a invalidez, doença ou falecimento em atividade, assim como para a acumulação de tempo de contribuição que faça jus ao recebimento de aposentadoria quando o segurado atingir uma idade avançada. Por seu turno, a cobertura dos idosos está relacionada à manutenção da renda na velhice e na prevenção à pobreza.

Para cumprir com os seus objetivos, a previdência paga benefícios para os que têm direito. Dessa forma, inicia-se esta subseção com a análise da cobertura previdenciária e, posteriormente, a das finanças previdenciárias. O nível do gasto e sua trajetória prevista para o futuro estão intimamente relacionados com a manutenção do pacto geracional, que é a base de sustentação do arranjo previdenciário brasileiro.

O fato de arrecadar – via tributos – e transferir recursos para a população via pagamento de benefícios enseja aspectos distributivos. Assim, após análise das receitas e despesas previdenciárias serão analisados os aspectos distributivos, com foco na renda obtida pelo recebimento de benefícios previdenciários.

3.2.1 Evolução da cobertura previdenciária

Os anos recentes têm mostrado crescimento contínuo na cobertura previdenciária no Brasil. Mesmo em 2009, ano de auge da crise, a cobertura observou crescimento. Dentro do cenário de crescimento da PEA coberta pela previdência, merece destaque o aumento da participação dos empregos com carteira assinada no período analisado,

15. A literatura econômica interpreta os objetivos (funções) de um sistema de previdência como suavização do consumo, seguro contra contingências diversas e, eventualmente, combate à pobreza na velhice ou idade ativa, na incapacidade de gerar renda pelo próprio trabalho.
16. Pobreza medida como insuficiência de renda.

reflexo do crescimento do PIB. Entre os trabalhadores sem cobertura, o peso dos desocupados alcançou 17,7% em 2012. Isto é, a maioria dos sem cobertura estão ocupados e obtêm rendimentos pelo seu trabalho (82,2% em 2012).

TABELA 5
Evolução da cobertura previdenciária da PEA (2003-2012)
(Em %)

	PEA								
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cobertos	52,0	52,9	53,1	54,5	55,9	57,5	57,8	62,8	63,9
Com carteira assinada	31,1	31,6	32,3	33,3	34,8	36,4	36,5	40,7	41,3
Funcionários públicos e militares	6,4	6,5	6,1	6,5	6,7	6,9	7,0	7,0	7,2
Contribuinte individual[1]	7,4	7,3	7,6	8,1	8,1	8,4	8,8	9,9	10,7
Segurado especial	7,1	7,5	7,1	6,7	6,3	5,9	5,5	5,3	4,8
Não cobertos	48,0	47,1	46,9	45,5	44,1	42,5	42,2	37,2	36,1
Ocupados	37,9	37,9	37,3	36,8	35,7	35,1	33,6	30,2	29,7
Desocupados	10,1	9,2	9,6	8,7	8,4	7,4	8,6	6,9	6,4

Fonte: Microdados das PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] Foram considerados contribuintes individuais as seguintes posições na ocupação cujos trabalhadores contribuíam para a Previdência Social: empregado sem carteira assinada, doméstico sem carteira assinada, conta-própria (não agrícola), empregadores e trabalhador na construção para próprio uso.
Obs.: A definição de PEA aqui utilizada considerou os ocupados e desocupados na semana de referência com idade entre: *i)* 16 e 59 anos para homens e mulheres de forma geral; e *ii)* 16 a 54 anos para mulheres trabalhadoras rurais autônomas, não remuneradas ou para o próprio consumo.

Os dados mostram que a cobertura alcançou 63,9% da PEA no ano de 2012, o maior patamar para a série analisada. Além do crescimento do emprego com carteira assinada, o percentual dos contribuintes individuais cobertos pela previdência também se elevou no período (de 7,1%, em 2003, para 10,7% da PEA, em 2012). Enquanto o crescimento da economia favoreceu as duas categorias, os contribuintes individuais também contaram com diversas políticas de inclusão previdenciária (quadro 1).

QUADRO 1
Medidas recentes de inclusão previdenciária

Medida de inclusão	Normativo
Incentivo à formalização de trabalhadores domésticos	Lei nº 11.324/2006
Plano simplificado de inclusão previdenciária	Lei Complementar nº 123/2006
Estímulo à formalização de trabalhadores temporários contratados por segurado especial	Lei nº 11.718/2008
Formalização de trabalhadores temporários contratados por produtor rural pessoa física	Lei nº 11.718/2008
Contratação simplificada de empregado por parte de Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008
Instituição da figura do Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008
Estímulo à formalização de facultativos de baixa renda	Lei nº 12.470/2011

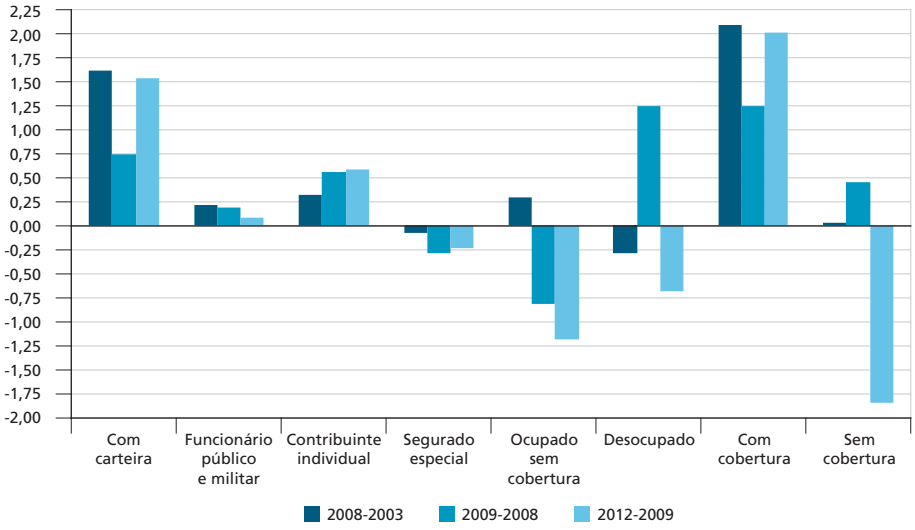
Fonte: Dantas, Barbosa e Ferreira (2012).
Elaboração dos autores.

As medidas apresentadas, em linhas gerais, reduzem o custo financeiro para a autoinclusão dos trabalhadores por conta-própria, dos empregados sem carteira assinada e dos facultativos (donas de casa, principalmente), e estimulam a formalização dos trabalhadores domésticos. O resultado concomitante de crescimento econômico e políticas de incentivo foi o crescimento da participação dos contribuintes individuais na PEA coberta no período analisado na tabela 5.

Os números absolutos do período analisado também impressionam. Entre 2003 e 2012, o total de trabalhadores com carteira assinada cresceu mais de 13,4 milhões e, entre os contribuintes individuais, mais de 4 milhões. Como resultado do forte movimento de ampliação da cobertura, o número de trabalhadores sem cobertura reduziu-se em mais de 5 milhões no mesmo período.

Ainda na análise dos números absolutos, foi feito corte para períodos diferentes, com o intuito de observar se houve mudança no padrão de formalização antes e depois dos efeitos mais agudos da crise internacional. Desta forma, foram analisadas variações médias anuais para três períodos: *i)* de 2003 a 2008; *ii)* de 2008 a 2009; e *iii)* de 2009 a 2012. O gráfico 1 ilustra os resultados encontrados.

GRÁFICO 1
Variação média anual do crescimento da PEA, por categorias e recortes temporais
(Em milhões)



Fonte: Microdados das PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: A definição de PEA aqui utilizada considerou os ocupados e desocupados na semana de referência com idade entre: *i)* 16 e 59 anos para homens e mulheres de forma geral; e *ii)* 16 a 54 anos para mulheres trabalhadoras rurais autônomas, não remuneradas ou para o próprio consumo.

O gráfico 1 apresenta resultados interessantes. Pode-se notar que no primeiro recorte temporal o crescimento do número de cobertos foi praticamente igual ao crescimento da PEA (cobertos e sem cobertura). Os principais responsáveis pelo crescimento do número de cobertos foram o emprego com carteira assinada e os contribuintes individuais. A variação de 2008 a 2009, que considera justamente o período mais agudo da crise, mostra que, a despeito do crescimento do número de desocupados e dos sem cobertura, o número de trabalhadores com cobertura observou crescimento maior que os sem cobertura. Pode-se depreender da análise do gráfico que o principal efeito da crise foi o crescimento do número absoluto de desocupados.

O período posterior ao da crise (de 2009 a 2012) apresenta padrão de crescimento da cobertura diferente do primeiro. Aqui a PEA cresceu menos que o número de trabalhadores cobertos, sempre em termos absolutos. Destaque mais uma vez para os trabalhadores com carteira assinada e para o forte crescimento dos contribuintes individuais cobertos. Entre os sem cobertura, observou-se queda na desocupação e do número de trabalhadores ocupados sem cobertura.

Além da cobertura da PEA, também merecem atenção os dados sobre cobertura previdenciária entre os idosos (população com mais de 60 anos). Ora, se uma das funções do sistema previdenciário é evitar queda brusca de renda na velhice, a medição da cobertura entre os idosos é essencial para saber em que grau a previdência cumpre a contento o objetivo que aqui se coloca. Ressalte-se, contudo, que se a cobertura da PEA reflete a dinâmica recente da economia e, em certo grau, um conjunto de políticas que estimulam a inclusão previdenciária, de outro lado, a cobertura de idosos é reflexo de trajetórias e políticas previdenciárias em momentos passados.

TABELA 6
Cobertura previdenciária de idosos (2003-2012)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
	Beneficiários da Previdência (milhões)								
Cobertos	13,3	13,7	14,3	14,7	15,2	16,4	17,0	18,3	19,2
Sem cobertura	3,1	3,3	3,3	3,7	3,9	3,9	4,0	4,3	4,5
Total	**16,4**	**17,1**	**17,6**	**18,3**	**19,0**	**20,3**	**21,0**	**22,6**	**23,8**
	Previdência (%)								
Cobertos	81,1	80,4	81,2	79,9	79,7	80,8	80,9	81,1	80,9
Sem cobertura	18,9	19,6	18,8	20,1	20,3	19,2	19,1	18,9	19,1
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
	Previdência + BPC (%)								
Cobertos	81,4	81,9	83,1	83,3	82,2	83,5	83,7	83,4	83,8
Sem cobertura	18,6	18,1	17,0	16,7	17,8	16,5	16,3	16,6	16,2
Total	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Fonte: PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: Foram considerados idosos aqueles indivíduos com 60 anos ou mais, exceto os que trabalhavam e estavam cobertos pela Previdência.

A tabela 6 apresenta o percentual de idosos que recebem benefícios previdenciários e também o Benefício de Prestação Continuada (BPC). O BPC é um benefício assistencial no valor de 1 salário mínimo, concedido para idosos a partir de 65 anos e que atendam a determinado critério de renda domiciliar *per capita*. Devido ao valor do BPC ser o mesmo do piso previdenciário, alguns estudiosos afirmam que ele incentiva a não contribuição previdenciária, principalmente de trabalhadores de baixa renda.[17] A lógica subjacente a tal argumento é que, se o trabalhador vislumbra receber como aposentadoria o piso previdenciário, para ele seria melhor não contribuir para o INSS, pois receberia o benefício assistencial com o mesmo valor do que receberia da Previdência Social.[18] Assim, preferiu-se apresentar também a cobertura previdenciária somada à do BPC, com objetivo de se analisar simultaneamente o papel de suavização da renda e de prevenção da pobreza.

Os dados da tabela 6 mostram alto grau e certa estabilidade na cobertura previdenciária dos idosos, o que pode ser considerado um bom resultado para a Previdência Social. Quando se analisa a cobertura considerando o BPC, nota-se certa tendência de crescimento a partir de 2008. Em termos absolutos, aproximadamente 19,2 milhões de idosos recebiam benefícios previdenciários e assistenciais em 2012.

A análise conjunta da PEA e dos idosos cobertos pela Previdência revela que o papel desta – que, em última instância, é promover proteção à população – melhorou no período analisado. Destaque para a cobertura da população que participa do mercado de trabalho (52% em 2003 e 63,9% em 2012); a cobertura de idosos entre 2003 e 2012 apresentou pouca variação: cobertura previdenciária com queda discreta e cobertura da previdência e BPC com leve alta.

3.2.2 Evolução financeira da Previdência Social

RGPS

A despesa previdenciária do RGPS no ano de 2013 alcançou mais de R$ 357 bilhões, enquanto as receitas somaram pouco mais de R$ 307 bilhões. Isso gerou necessidade de financiamento de quase R$ 50 bilhões, sempre em valores correntes.

A receita previdenciária depende diretamente da dinâmica da população coberta contribuinte e da massa de rendimentos paga na economia. Em última instância, a variação do PIB está correlacionada com a receita previdenciária, pois afeta tanto a população coberta quanto a massa de rendimentos paga ao longo do ano. Desta forma, não é de se estranhar que na crise de 2009 houve redução no crescimento da receita do RGPS. Nos anos de 2010 e 2011, observou-se retomada do ritmo acelerado

17. Giambiagi e Tafner (2010) apresentam o argumento do incentivo perverso criado pelas regras de acesso ao BPC.

18. A linha do incentivo perverso do BPC vai mais longe ao afirmar que hoje um casal de idosos que more sozinho, sem qualquer tipo de renda, teria direito a receber 1 salário mínimo de BPC cada. Caso um dos dois tenha direito a receber aposentadoria, o outro perde o direito a receber o BPC, pois não se enquadrará no critério de renda.

de antes da crise. Mas os anos de 2012 e 2013 observaram desaceleração, até mais acentuada que em 2009, no ritmo de alta. Esse movimento decorre do baixo crescimento do PIB nos últimos anos via desaceleração na criação de empregos formais e no ritmo de alta da massa salarial.

No tocante à despesa com benefícios do RGPS, é necessário, antes de tudo, entender a diferença entre estoque e fluxo de benefícios. Foi visto na tabela 3 que o total de benefícios pagos pelo INSS em junho de 2014 foi superior a 27 milhões. Esse é o estoque de benefícios formado pela soma do estoque do período anterior com o fluxo de novas concessões, subtraída dos benefícios cancelados. Em um período curto de tempo, então, a variação da despesa com benefícios é mais afetada por variáveis que interferem diretamente no estoque de benefícios.

Feita a digressão anterior, tem-se que a despesa com o estoque de benefícios é altamente sensível ao valor do piso previdenciário, o salário mínimo.[19] O salário mínimo, por sua vez, desde 2008 segue regra de reajuste que é determinada pela inflação do ano anterior somada à variação do PIB de dois anos antes. Dessa forma, nota-se desaceleração do crescimento da despesa do INSS com benefícios no ano de 2011, pois o PIB de 2009 foi negativo. A tabela 7 ilustra os dados apresentados anteriormente.

TABELA 7
Variação real da receita, da despesa e da necessidade de financiamento do INSS
(Em %)

	Receita	Despesa	Necessidade de financiamento
2004	-	-	-
2005	10,1	10,5	11,8
2006	10,8	10,3	8,9
2007	8,1	6,4	1,5
2008	9,3	1,1	-24,2
2009	7,0	8,2	13,7
2010	9,6	6,4	-7,0
2011	9,4	4,1	-22,2
2012	5,4	5,9	9,7
2013	5,5	6,8	15,7

Fonte: Boletim estatístico de Previdência Social/MPS.
Elaboração: Disoc/Ipea.
Obs.: Deflator: INPC.

Ressalte-se também que a necessidade de financiamento do INSS apresentou queda nos anos de 2010 e 2011, mas voltou a crescer, e de forma acelerada, nos dois últimos anos.

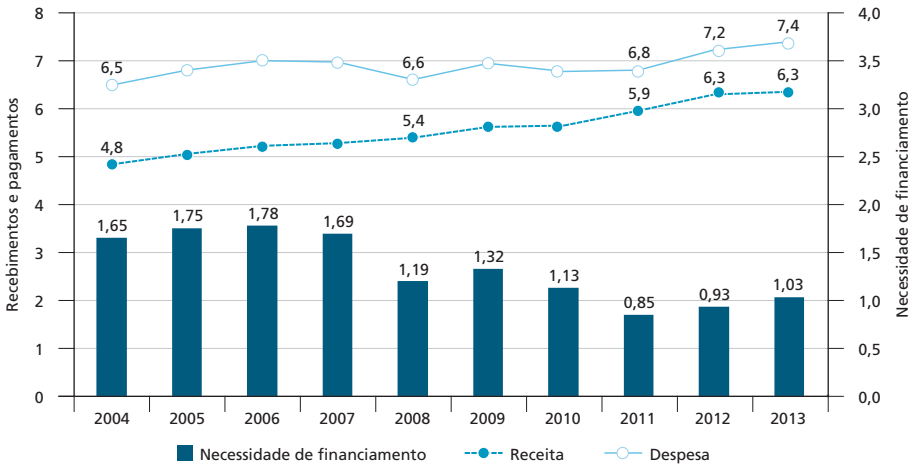
19. Em junho de 2014, do estoque de benefícios do INSS, 62% eram de valor igual ao salário mínimo.

Outros indicadores importantes sobre as finanças previdenciárias são os que relacionam suas principais variáveis financeiras com o PIB: receita, despesa e necessidade de financiamento em relação ao PIB. A comparação com o PIB permite saber se o esforço arrecadatório e a despesa tem ganhado espaço em relação à economia do país.

O gráfico 2 mostra que a despesa em relação ao PIB variou sem tendência clara de crescimento até 2011. Em 2012 e 2013, devido ao fraco crescimento da economia e à continuidade do crescimento da despesa em termos reais, o indicador acelerou e chegou a 7,4%. Pelo lado da receita, o movimento de formalização e inclusão previdenciária, juntamente à elevação dos salários, resultou em clara tendência de crescimento até 2012. A partir daí, a economia em ritmo mais lento influenciou na manutenção das receitas em relação ao PIB em 6,3% nos anos de 2012 e 2013.

O resultado da dinâmica da receita e despesa em relação ao PIB foi que a necessidade de financiamento mudou de patamar, caiu da casa de 1,7% do PIB para algo próximo a 1% do PIB nos últimos anos. Tal resultado permite concluir que a hipótese de crescimento explosivo das despesas e insolvência do INSS não é corroborada, pelo menos no curto prazo. Conclusão semelhante a que chegaram Matos, Melo e Simonassi (2013), analisando os dados até 2010. Contudo, os autores deste capítulo, em consonância com o trabalho citado anteriormente, entendem que refutar a hipótese de insolvência não supera o debate por alterações no regramento do RGPS que o tornem mais sustentável no futuro.

GRÁFICO 2
Receita, despesa e necessidade de financiamento do RGPS
(Em % do PIB)



Fontes: Boletim Estatístico da Previdência Social e IBGE.

Regime de previdência dos servidores públicos

O gasto total de União, estados, municípios e Distrito Federal com aposentados e instituidores de pensão alcançou R$ 179 bilhões no ano de 2012. A receita dos regimes dos servidores somou R$ 83 bilhões. Com isso, a necessidade de financiamento atingiu R$ 95 bilhões.

Na comparação com o PIB, nota-se certa estabilidade para os quatro anos apresentados. Em 2012, as receitas corresponderam a 1,9% e as despesas a 4,1% do PIB, o que resultou na necessidade de financiamento de 2,2% do PIB. A maior despesa é da União, com 1,9% do PIB. Os estados foram os que mais arrecadaram de seus servidores, com 0,8% do PIB. Os municípios com RPPS instituído apresentaram, no total, sobra de recursos, isto é, a despesa com benefícios foi inferior à arrecadação. A tabela 8 apresenta os dados discutidos até aqui.

TABELA 8
Evolução das despesas e receitas dos RPPS por Ente da Federação
(Em R$ milhões de 2012 e % do PIB)

	2009	PIB (%)	2010	PIB (%)	2011	PIB (%)	2012	PIB (%)
				União				
Receitas	24.529	0,6	25.453	0,6	25.855	0,6	24.985	0,6
Despesas	81.386	2,1	82.767	2,0	82.824	1,9	82.418	1,9
Necessidade de financiamento	56.857	1,5	57.314	1,4	56.970	1,3	57.433	1,3
				Estados				
Receitas	35.257	0,9	37.216	0,9	36.547	0,8	37.043	0,8
Despesas	65.194	1,7	69.827	1,7	73.560	1,7	78.007	1,8
Necessidade de financiamento	29.937	0,8	32.611	0,8	37.013	0,9	40.963	0,9
				Municípios				
Receitas	16.918	0,4	17.504	0,4	18.736	0,4	21.782	0,5
Despesas	14.757	0,4	15.274	0,4	15.411	0,4	19.321	0,4
Necessidade de financiamento	-2.161	-0,1	-2.231	-0,1	-3.325	-0,1	-2.462	-0,1
				Total				
Receitas	76.704	1,9	80.174	1,9	81.138	1,9	83.811	1,9
Despesas	161.337	4,1	167.867	4,0	171.795	4,0	179.745	4,1
Necessidade de financiamento	84.633	2,2	87.694	2,1	90.658	2,1	95.935	2,2

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social e Relatório de Execução Orçamentária da STN.
Elaboração dos autores.

Interessante destacar que, apesar da preocupação com a sustentabilidade do regime de previdência dos servidores – que inclusive passou por reformas em 1998 e 2003,[20] – os dados apresentados no número 20 deste periódico e na tabela 8 mostram certa estabilidade na necessidade de financiamento em relação ao PIB.

20. Emenda Constitucional nº 20, de 1998, e Emenda Constitucional nº 41, de 2003.

A despeito de sua estabilidade, o nível da necessidade de financiamento da previdência dos servidores federais, estaduais e municipais torna-se passível de questionamento, principalmente por se referir a um contingente de segurados bem inferior ao RGPS. A desigualdade das regras para cálculo de aposentadorias e pensões no RPPS e RGPS foi um dos motivadores da reforma consubstanciada na Emenda Constitucional nº 41/2003. Um de seus dispositivos, inclusive, previa a limitação a um valor máximo, igual ao teto do RGPS, para benefícios do regime dos servidores. Esta limitação ficava condicionada à criação da previdência complementar dos servidores que, como visto, foi instituída na União e em alguns estados da Federação.

Com a entrada em operação das entidades de previdência complementar dos servidores públicos na União e em alguns estados, espera-se que nos próximos dez a quinze anos a necessidade de financiamento aumente em decorrência natural do período de transição entre o antigo modelo e o novo modelo adotado. Contudo, no longo prazo, a previsão é de queda da necessidade de financiamento.

3.2.3 Aspectos distributivos dos benefícios previdenciários

Para cumprir suas funções, o sistema previdenciário brasileiro arrecada tributos de parte da sociedade e transfere esse montante para seus beneficiários. Assim, ao exercer suas funções, o sistema previdenciário acaba por ter papel na distribuição de renda da população.

O objetivo desta subseção é apresentar, a partir da decomposição do Gini da renda domiciliar *per capita*, os aspectos distributivos da Previdência Social no Brasil. Em outros termos, serão apresentados os efeitos distributivos resultantes do recebimento de benefícios previdenciários.

Com a aplicação da metodologia da decomposição do Gini, é possível saber qual a contribuição de cada parcela da renda domiciliar *per capita* na composição do Gini da renda total em determinado ano (decomposição estática do Gini) ou na variação do Gini em determinado período de tempo (decomposição dinâmica do Gini).[21]

A estratégia adotada para a medição do impacto distributivo dos benefícios previdenciários foi dividi-los em duas categorias, como se fossem duas fontes de rendas distintas: benefícios de até 1 salário mínimo e benefícios superiores ao mínimo. Tal divisão justifica-se pelas políticas de reajustes para aposentadorias e pensões. Como se sabe, o salário mínimo é o menor valor pago como benefício previdenciário. Assim, quando o salário mínimo é reajustado, todos os benefícios que pagam o mínimo ou que estão entre os mínimos antigo e novo também são reajustados.

21. O trabalho de Souza e Medeiros (2013) descreve as metodologias das decomposições estática e dinâmica do Gini.

Os benefícios superiores ao piso previdenciário, por sua vez, são reajustados pelo INPC, no caso dos concedidos pelo INSS ou por algum RPPS (sob a égide das regras da Emenda Constitucional nº 41/2003). Para os servidores públicos inativos cujas aposentadorias e pensões foram geradas pelas regras antigas, o reajuste segue, em geral, a variação na remuneração do pessoal da ativa. Por sua vez, para aqueles que ingressaram no serviço público após dezembro de 2003 (após reformas da Emenda Constitucional nº 41/2003), a correção dos benefícios segue a inflação de preços.

TABELA 9
Brasil: decomposição do índice de Gini para a renda domiciliar *per capita* segundo fatores (diversos anos)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
	Coeficiente de concentração								
Renda *per capita*	0,581	0,570	0,567	0,560	0,554	0,544	0,540	0,529	0,527
Todos os trabalhos	0,578	0,568	0,566	0,564	0,559	0,547	0,545	0,542	0,542
Previdência pública	0,595	0,600	0,591	0,581	0,567	0,568	0,568	0,535	0,524
Outras aposentadorias e pensões	0,572	0,572	0,619	0,585	0,553	0,494	0,495	0,488	0,466
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	0,339	0,160	0,238	0,122	0,011	0,011	-0,103	-0,084	0,022
Aluguel	0,802	0,789	0,792	0,793	0,791	0,800	0,776	0,778	0,806
Outras rendas	0,405	0,468	0,421	0,449	0,429	0,445	0,403	0,377	0,336
	Participação na renda domiciliar *per capita* (RDPC) (%)								
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Todos os trabalhos	76,66	76,42	75,96	75,94	76,99	76,57	76,22	77,34	77,04
Previdência pública	18,48	18,05	18,11	17,93	17,94	18,15	18,76	18,15	17,86
Outras aposentadorias e pensões	1,35	1,46	1,60	1,51	1,43	1,28	1,31	1,21	1,13
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	1,05	1,61	1,78	2,18	1,60	1,81	1,72	1,96	2,44
Aluguel	1,74	1,73	1,81	1,73	1,48	1,68	1,55	1,08	1,25
Outras rendas	0,71	0,74	0,72	0,71	0,56	0,51	0,45	0,26	0,28
	Participação no Gini (%)								
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Todos os trabalhos	76,32	76,18	75,76	76,49	77,71	77,03	76,92	79,19	79,12
Previdência pública	18,94	19,00	18,87	18,59	18,37	18,96	19,73	18,35	17,71
Outras aposentadorias e pensões	1,33	1,46	1,75	1,57	1,43	1,16	1,20	1,11	1,00
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	0,61	0,45	0,75	0,48	0,03	0,04	-0,33	-0,31	0,09
Aluguel	2,40	2,40	2,53	2,44	2,12	2,47	2,24	1,58	1,91
Outras rendas	0,50	0,60	0,53	0,57	0,43	0,42	0,33	0,19	0,17

Fonte: Microdados da PNAD/IBGE.
Elaboração dos autores.

A tabela 9 mostra os resultados da decomposição do Gini em fatores que compõem a renda domiciliar *per capita* (RDPC). O coeficiente de concentração mostra quanto cada componente da renda é concentrador ou não frente ao Gini da renda total.

Quando o coeficiente de concentração é maior que o Gini, diz-se que o componente da renda é concentrador. Caso o coeficiente de concentração seja inferior ao Gini, o componente da renda é distributivo. Nota-se que o coeficiente de concentração da parcela da renda oriunda da previdência pública apresenta tendência decrescente desde 2004, mas apenas em 2012 torna-se (levemente) inferior ao Gini.[22]

A participação da renda previdenciária na renda do domicílio não apresenta tendência definida no período analisado. Em 2012, ela representa 17,86% da RDPC. Nesse mesmo ano, a participação dessa parcela da renda no Gini total foi de 17,71%, a menor em todo o período analisado.

A comparação entre os anos de 2003 e 2012 mostra que o Gini da renda apresentou destacada redução, indo de 0,581 para 0,527. Faz-se importante analisar o papel de cada componente da RDPC nessa redução observada. Parte-se, assim, para a análise da decomposição dinâmica do Gini.

A variação do Gini entre dois períodos pode ser decomposta em variação devida ao efeito concentração e ao efeito renda. Entende-se que a RDPC é composta por diversos fatores ou componentes. A variação do Gini de um ano para outro ocorre por uma combinação entre variação no coeficiente de concentração da parcela da renda e variação na participação desta parcela da renda na renda total.

TABELA 10
Brasil: decomposição dinâmica do Gini (2003-2012)

	Contribuição absoluta			Contribuição relativa (% da queda do Gini)		
	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**
Renda *per capita*	-0,048	-0,006	**-0,054**	89,6	10,4	**100**
Todos os trabalhos	-0,028	0,000	**-0,028**	52,3	0,0	**52,2**
Previdência pública	-0,013	0,000	**-0,013**	24,0	0,1	**24,1**
Outras aposentadorias e pensões	-0,001	0,000	**-0,001**	2,5	-0,1	**2,3**
Juros, dividendos, Bolsa Família etc.	-0,006	-0,005	**-0,011**	10,3	9,7	**20,0**
Aluguel	0,000	-0,001	**-0,001**	-0,1	2,3	**2,2**
Outras rendas	0,000	0,001	**0,000**	0,6	-1,5	**-0,8**

Fonte: PNADs 2003 e 2012/IBGE.
Elaboração dos autores.

22. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) não permite separar os aposentados e pensionistas entre beneficiários do RGPS e dos diversos RPPS. Contudo, alguns autores, adotando diferentes técnicas, concluem que o RGPS é progressivo e o RPPS regressivo. Mais detalhes sobre a progressividade do RGPS e regressividade da Previdência dos servidores podem ser encontrados em Silveira (2008), Rangel (2011) e Souza e Medeiros (2013).

Observa-se que, da queda de 0,054 pontos do Gini no período, mais da metade deveu-se à renda obtida no mercado de trabalho. O pagamento de aposentadorias e pensões contribuiu com quase um quarto da queda observada no período.

Os resultados apresentados nas tabelas 9 e 10 são importantes para mostrar que a parcela da renda domiciliar oriunda da previdência pública passou de regressiva para levemente progressiva, assim como também foi responsável por mais de 24% da queda do Gini no período analisado. É importante analisar também o papel dos benefícios indexados ao salário mínimo e dos que possuem outros indexadores, conforme foi colocado anteriormente.

TABELA 11
Brasil: decomposição do índice de Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões (2003-2012)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012
					Coeficiente de concentração				
Renda *per capita*	0,581	0,570	0,567	0,560	0,554	0,544	0,540	0,529	0,527
Previdência pública	0,595	0,600	0,591	0,581	0,567	0,568	0,568	0,535	0,524
Até 1 SM	0,122	0,129	0,156	0,170	0,151	0,150	0,166	0,143	0,155
Maior que 1SM	0,759	0,760	0,754	0,748	0,746	0,741	0,748	0,726	0,726
					Participação da RDPC (%)				
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Previdência pública	18,48	18,05	18,11	17,93	17,94	18,15	18,76	18,15	17,86
Até 1 SM	4,76	4,57	4,93	5,16	5,40	5,32	5,81	5,95	6,30
Maior que 1SM	13,73	13,48	13,19	12,76	12,54	12,83	12,94	12,20	11,56
					Participação no Gini (%)				
Renda *per capita*	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Previdência pública	18,94	19,00	18,87	18,59	18,37	18,96	19,73	18,35	17,76
Até 1 SM	1,00	1,04	1,36	1,57	1,47	1,47	1,78	1,61	1,85
Maior que 1SM	17,95	17,97	17,53	17,03	16,91	17,50	17,95	16,74	15,92

Fonte: PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: SM = salário mínimo.

A separação dos benefícios previdenciários por faixa de valor mostra que os indexados ao salário mínimo, apesar da elevação do coeficiente de concentração (CC) no período analisado, ainda são altamente progressivos (CCs inferiores ao Gini), enquanto os demais são regressivos (CCs maiores que o Gini).

A decomposição dinâmica do Gini, com ênfase na renda previdenciária, apresenta resultados interessantes. A previdência pública foi responsável pela queda de 24% do Gini da renda total de 2003 a 2012 (tabela 10). Quando é calculada a contribuição dos benefícios previdenciários por faixa de valor, observa-se que,

dos 24% de queda, 15,6% foram devidos aos benefícios superiores ao salário mínimo e 8,6% devidos aos benefícios indexados ao mínimo (tabela 12).

TABELA 12
Brasil: decomposição dinâmica do Gini considerando apenas a parcela do rendimento domiciliar proveniente de aposentadorias e pensões (2003-2012)

	Contribuição absoluta			Contribuição relativa (% da queda do Gini)		
	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**	Efeito concentração	Efeito renda	**Efeito total**
Renda *per capita*	-0,048	-0,006	**-0,054**	89,6	10,4	**100**
Previdência pública	-0,013	0,000	**-0,013**	24,0	0,1	**24,1**
Até 1 SM	0,002	-0,006	**-0,005**	-3,4	12,0	**8,6**
Maior que 1SM	-0,004	-0,004	**-0,008**	7,9	7,6	**15,6**

Fonte: PNADs/IBGE.
Elaboração dos autores.
Obs.: SM = salário mínimo.

Os resultados da tabela 12 são explicados pela simultânea diminuição da regressividade e da participação na renda dos benefícios superiores ao mínimo. Em paralelo a isso, há elevação no coeficiente de concentração dos benefícios indexados ao mínimo, que não tornou essa parcela da renda regressiva, mas reduziu sua progressividade.

Merece discussão adicional a perda de poder distributivo dos benefícios previdenciários indexados ao mínimo. A explicação matemática foi dada acima. Essa, por sua vez, é derivada da política de valorização do salário mínimo observada em todo período (valorização real de 65,9%).[23] É possível concluir, então, que a permanência da política de valorização real do salário mínimo tende a reduzir os efeitos distributivos dos benefícios previdenciários.

As análises feitas a partir dos resultados apresentados nas tabelas 10 e 11 podem parecer contraditórias. Contudo, tal contradição é apenas aparente. Deve-se entender os resultados apresentados na tabela 11 como a fotografia da decomposição de renda em cada ano, e os da tabela 12 como o filme que se passou de 2003 a 2012. A fotografia de cada ano mostra os benefícios de até 1 salário mínimo altamente progressivos, mas, ao analisar o filme, nota-se que esta progressividade diminuiu. Para os benefícios superiores ao mínimo, as fotografias mostram que são regressivos, mas o filme mostra que esta regressividade reduziu-se no tempo.

Aspecto também a se considerar é que o custo de oportunidade dos ganhos de progressividade são os gastos fiscais impostos à Previdência pela política de

23. Com base no INPC.

valorização do salário mínimo. De fato, ao se considerar que somente no RGPS há 18 milhões de aposentados e pensionistas que recebem treze benefícios anuais equivalentes a 1 salário mínimo e que o quantitativo de beneficiários cresce ao redor de 3% ao ano, estima-se que o aumento proposto no orçamento de 2015 do salário mínimo para R$ 788,06 terá um custo nominal – sem descontar os efeitos da inflação – para o INSS equivalente a R$ 15,2 bilhões. Em relação ao RPPS, ao se considerar – a partir de dados da PNAD/IBGE e do Boletim Estatístico da Previdência Social do MPS – que havia 1,6 milhão de aposentados e pensionistas dos regimes próprios de estados e municípios que recebiam 1 salário mínimo em 2012 e que esse contingente tende a crescer em torno de 5,5% ao ano, estima-se impacto nominal do aumento do salário mínimo em R$ 1,5 bilhão.

Esta subseção analisou o sistema previdenciário à luz de seus objetivos, considerando também os seus aspectos distributivos. Foi mostrado que a cobertura da população ativa vem melhorando nos últimos anos (tabela 5). Em relação à população idosa, apesar da cobertura não ter apresentado crescimento, permanece em nível elevado. Com isso, é possível afirmar que a previdência tem cumprido suas funções de forma satisfatória, muito embora o nível da cobertura seja melhor para a população idosa do que para a PEA.

A cobertura de quase 64% da PEA e de mais de 80% dos idosos em 2012 envolveu tributar a sociedade em mais de 8% do PIB e realizar transferências, na forma de benefícios, de mais de 11% do PIB. Observou-se, contudo, que a necessidade de financiamento não apresenta trajetória explosiva, o que não significa que a questão da sustentabilidade de longo prazo esteja resolvida.

Quanto ao aspecto distributivo, ao analisar os impactos da renda previdenciária nos domicílios, percebe-se que, dos anos considerados, apenas em 2012 esta parcela da renda passou a ser progressiva (tabela 9). Esse resultado, contudo, merece considerações adicionais, visto que as regras do RGPS são diferentes das da Previdência dos servidores públicos.

Existem limitações nos dados da PNAD para se estimar a distributividade da renda previdenciária. A mais importante para a análise que se propõe neste capítulo é que não é possível identificar diretamente beneficiários do RGPS e dos diversos RPPS. Optou-se por separar a análise entre benefícios de até 1 salário mínimo e superiores a 1 salário mínimo. Os benefícios de até 1 salário mínimo tendem a ter maior papel em prevenir a pobreza, enquanto os de valor superior tendem a replicar a renda obtida anteriormente no mercado de trabalho. Os resultados mostraram que, apesar de estarem perdendo poder distributivo, os benefícios de até 1 salário mínimo são progressivos e os de valor superior são regressivos (tabela 11).

A análise feita nesta subseção, que busca relacionar as funções de um sistema de previdência com a restrição fiscal à luz das implicações distributivas,

permite questionar o que se espera do sistema previdenciário e vislumbrar verdadeiros desafios a serem enfrentados pelos formuladores de política, sempre considerando os anseios da sociedade por mais proteção e benefícios de valores mais altos.

4 DESAFIOS

4.1 Ampliação da cobertura previdenciária

A cobertura previdenciária da PEA avançou em todos os anos de 2003 a 2012. Ainda assim, no último ano analisado, havia 36% de trabalhadores sem cobertura previdenciária. Foi discutido anteriormente que, para o sistema de previdência cumprir a contento com suas funções, é imperioso que a cobertura da PEA seja a maior possível.

É importante tentar compreender os fatores que podem elevar à cobertura previdenciária, isto é, se tais fatores são o crescimento da economia, as medidas de desoneração do custo de se contratar trabalhadores (como algumas observadas nos últimos anos) ou ainda as políticas de incentivo à inclusão previdenciária. O trabalho de Rocha e Caetano (2008), a partir de análise seccional para diversos países, aponta alta correlação entre PIB *per capita* e cobertura previdenciária. Tal resultado ajuda a explicar o papel relevante do crescimento do PIB nos últimos anos para ampliação da cobertura observada.

Além do crescimento do PIB, é necessário entender o papel das medidas de desoneração, tal como o Simples Nacional – regime tributário diferenciado, simplificado e que encerra considerável redução das obrigações tributárias para as empresas. Com o regime simplificado, o fato gerador da tributação deixa de ser a folha de pagamentos e passa a ser o faturamento da empresa. Em princípio, pode-se concluir que em períodos de queda no faturamento reduz-se também o total de tributos a serem recolhidos. Isto, em tese, desincentiva a opção pela imediata demissão dos trabalhadores com vistas à redução de custos. O Simples Nacional parte do diagnóstico de que há espaço para aumentar a cobertura previdenciária via assalariamento formal (basta ver o total de desocupados e empregados sem carteira assinada). Para tanto, a legislação introduziu incentivos financeiros e reduziu a burocracia no pagamento de tributos.

No tocante à elevação da cobertura dos contribuintes individuais, além do crescimento da renda – observado nos últimos anos –, é preciso destacar o papel das medidas recentes de incentivo à inclusão previdenciária, apresentadas no quadro 1.

Tais medidas, em linhas gerais, reduzem o custo financeiro para a autoinclusão dos trabalhadores por conta-própria, dos empregados sem carteira assinada e dos facultativos (donas de casa, principalmente) e estimulam a formalização das trabalhadoras domésticas.

O Simples Nacional e o conjunto de medidas apresentadas no quadro 1 são políticas que estimulam a ampliação da cobertura previdenciária por via tanto da formalização das relações de trabalho para empresas dos mais variados portes quanto pela autoinclusão dos trabalhadores por via das medidas de incentivo elencadas anteriormente.

Mesmo com o conjunto de políticas do quadro 1 e o crescimento da economia observado nos últimos anos, ainda é significativo o percentual de trabalhadores sem cobertura previdenciária. Desta forma, para a continuidade do crescimento da cobertura, é necessária a manutenção do crescimento econômico e de medidas de estímulo à formalização. Ocorre que as medidas de estímulo têm custos, que são formados pelo que se deixou de arrecadar menos a arrecadação resultante da contribuição dos que estavam excluídos pela Previdência. Apenas para ilustrar, no ano de 2013, os valores das renúncias previdenciárias em decorrência do Simples Nacional e do Microempreendedor Individual (MEI) alcançaram R$ 15 bilhões e R$ 500 milhões, respectivamente, em valores de dezembro pelo INPC.[24]

Dessa forma, para concluir esta subseção, é possível afirmar que, por um lado, em um mercado de trabalho marcado pela informalidade, medidas de incentivo à formalização e a consequente inclusão previdenciária são válidas.[25] Por outro lado, incentivar empresas via redução de tributação em um momento de mercado de trabalho aquecido, além de caro, não parece razoável, ainda mais quando não há qualquer tipo de contrapartida por parte das firmas em formalizar ou contratar mais trabalhadores. Em suma, aumentar a cobertura é preciso, mas é também importante saber que medidas atacam mais fortemente o problema da informalidade e considerar sempre os custos envolvidos na formulação e na execução de políticas com esse fim.

4.2 A pensão por morte no RGPS

Até a edição da Medida Provisória nº 664/2014, a pensão por morte no RGPS, devida ao conjunto de dependentes do segurado que vier a óbito, aposentado ou não, era integral. Seu valor equivalia a 100% do valor da aposentadoria que o segurado recebia, ou que teria direito a receber se estivesse aposentado por invalidez na data do falecimento.

Para se ter uma ideia da importância da pensão por morte entre os benefícios previdenciários do RGPS, do total de mais de 27 milhões de benefícios emitidos em junho de 2014, 7,3 milhões eram pensões por morte, o que representa pouco

24. Entre as renúncias previdenciárias é importante citar também os mais de R$ 9 bilhões das entidades filantrópicas. Mas como essa não é devida a nenhuma medida com objetivo direto de ampliar a cobertura previdenciária, não foi destacada no texto.
25. Ainda que a informalidade seja alta, houve redução significativa na última década. Mais detalhes podem ser encontrados no capítulo 6 deste periódico, que apresenta análise da informalidade no mercado de trabalho.

mais de 23% do total. Em termos financeiros, a despesa foi de R$ 6,4 bilhões, o que representa 22% da despesa total.

Para a concessão do benefício da pensão por morte, praticamente inexistia qualquer tipo de condicionalidade: não se exigia idade mínima do cônjuge; não havia período de carência para contribuições; seu valor independia do número de filhos; e não havia exigência de duração mínima da união. Tal situação, sem parâmetros internacionais correspondentes, motivou vários estudos sobre as idiossincrasias das regras vigentes no Brasil e comparações com as praticadas em outros países.

Giambiagi e Tafner (2010) apresentam os critérios para concessão e definição do valor das pensões por morte em diversos países. Nota-se que nenhum país destacado no estudo apresenta pensão integral e ausência de condicionalidades. As restrições mais comuns são: a exigência de tempo mínimo de contribuição do segurado que vem a falecer, determinação do valor da pensão a partir da idade e do número de dependentes do beneficiário, restrição de idade para viúvas (geralmente as mais jovens não recebem benefício) e cessação do benefício em caso de novo casamento.

Quando se compara o percentual do gasto com pensão por morte no Brasil com outros países, passa-se a ter mais clareza do que a situação do parágrafo anterior representa, bem como as consequências da então quase inexistência de condicionalidades para sua concessão. Rocha e Caetano (2008) mostram que, para o perfil demográfico brasileiro, a despesa previdenciária observada é superior à esperada e que grande parte dessa diferença ocorre devido à despesa com pensões por morte. Tafner (2007) apresenta resultados de quanto seria o gasto brasileiro com pensões por morte a partir de simulações em que supõe a aplicação de regras de outros países selecionados. Em todos os cenários a despesa seria menor, o que reforça o argumento de que a não exigência de condicionalidades cobra seu preço.

Considere-se também o aumento da frequência de casamentos e uniões intergeracionais. Com esse tipo de arranjo matrimonial, aumenta-se sobremaneira o tempo esperado de duração da pensão por morte.

Originalmente, a pensão por morte foi pensada para proteção de um determinado tipo de família: marido (que trabalhava), esposa (dona de casa) e vários filhos. Ocorre que tal cenário mudou sensivelmente nas últimas décadas: famílias com menos filhos, separações e novos casamentos e elevação da taxa de participação feminina no mercado de trabalho. Mudanças estas que ocorreram não apenas no Brasil. Em outros países, acompanhando a mudança das famílias, mercado de trabalho e longevidade, uma ou mais restrições foram adotadas (Ansiliero, Constanzi e Pereira, 2014).

Como foi visto na seção 2.1, a Medida Provisória nº 664/2014 alterou diversos dispositivos da pensão por morte no RGPS e no regime dos servidores federais.

Espera-se que, nas próximas décadas, o gasto com o benefício convirja para o esperado, dadas as características demográficas e sociais do país.

Mesmo com as mudanças advindas com a citada MP, a pensão por morte, contudo, continua a ser questão de debate e passível de mudanças. Ocorre que, para os regimes próprios estaduais e municipais, as regras não foram alteradas. Para tanto, é necessária alteração na Lei nº 9.717/1998. Além disso, é necessário ressaltar que, como toda medida provisória, a que trata de reformas em benefícios previdenciários será apreciada pelo Congresso Nacional, que pode alterar alguns dos dispositivos nela contidos. Por fim, vale mencionar que, mais uma vez, as regras para os militares não foram alteradas.

Entende-se que qualquer proposta de mudança na Previdência Social enfrente forte resistência. Teme-se a perda de direitos, mesmo que estes tenham sido pensados para uma determinada época e contexto demográfico que não mais existe. A manutenção da solidariedade entre as gerações, forma pela qual é montado o sistema previdenciário brasileiro, depende do debate sobre qual sistema se quer para o futuro. A discussão sobre as regras da pensão por morte está incluída nessa querela.

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G.; CONSTANZI, R. N.; PEREIRA, E. S. A pensão por morte no âmbito do regime geral de Previdência Social: tendências e perspectivas. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 42, p. 89, jan.-jun. 2014. Disponível em: <http://goo.gl/EeZL2R>.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. Lei nº 12.382, de 25 de fevereiro de 2011. Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e a sua política de valorização de longo prazo; disciplina a representação fiscal para fins penais nos casos em que houve parcelamento do crédito tributário; altera a Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996; e revoga a Lei nº 12.255, de 15 de junho de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

DANTAS, E. A.; BARBOSA, E. D.; FERREIRA, A. F. **Medidas de inclusão previdenciária no Brasil**: informe de Previdência Social. Brasília: Ministério da Previdência Social, 2012.

DELGADO, G. *et al.* **Avaliação de resultados da Lei do Fator Previdenciário (1999-2004)**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão, n. 1161).

DIEESE – DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **A política de valorização do salário mínimo**: persistir para melhorar. São Paulo: Dieese, 2014. (Nota Técnica, n. 136).

GIAMBIAGI, F.; TAFNER, P. **Demografia**: a ameaça invisível. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MATOS, P. R. F.; MELO, F. S. P.; SIMONASSI, A. G. Análise da solvência do Regime Geral da Previdência Social no Brasil. **Estudos Econômicos**, v. 43, n. 2, p. 301-333, 2013.

PEREIRA, E. S. **Evolução das idades médias de concessão e dos tempos médios de contribuição das aposentadorias por tempo de contribuição concedidas entre 1996 e 2012**. (Informe de Previdência Social). Brasília: Ministério da Previdência Social, 2013.

RANGEL, L. **Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos**. Brasília: Ipea, 2011.

ROCHA, R. R.; CAETANO, M. A.-R. **O sistema previdenciário brasileiro**: uma avaliação de desempenho comparada. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1331).

SILVEIRA, F. G. **Tributação, previdência e assitência sociais**: impactos distributivos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008.

SOUZA, P. H. G. F.; MEDEIROS, M. **The decline in inequality in Brazil, 2003-2009**: the role of the State. IARIW-IBGE Conference. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

TAFNER, P. **Simulando o desempenho do sistema previdenciário e seus efeitos sobre pobreza e mudança nas regras de pensão e aposentadoria**. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.