

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

O sistema de previdência brasileiro tem importante papel na garantia de renda dos trabalhadores ativos e inativos, sobretudo o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que abarca, em sua maioria,¹ os trabalhadores da iniciativa privada. Graças à sua crescente cobertura, aliada à vinculação do piso ao salário mínimo (SM) e aos diversos esquemas de solidariedade entre as categorias de trabalhadores cobertos, o sistema tem tido impactos muito positivos sobre a pobreza, a desigualdade e o crescimento econômico nos últimos anos. Ademais, logrou-se tal efetividade reduzindo-se o custo de seu financiamento em relação ao produto interno bruto (PIB).

Neste capítulo, procurou-se contar a história mais recente de tais conquistas, sem, no entanto, deixar de apontar os desafios que o regime enfrenta, alguns deles consubstanciados nas inúmeras disputas judiciais e legislativas em torno de suas regras, valores e preceitos de justiça. Algumas dessas discussões serão retomadas na última seção deste capítulo, na qual se faz um breve diagnóstico, tentando priorizar e situar os maiores desafios do sistema como um todo. A necessidade de aprimoramento da justiça distributiva, bem como o aumento da cobertura previdenciária dos trabalhadores ativos, foram os dois grandes desafios da Previdência Social brasileira, trazidos aqui para reflexão. A questão do aumento na idade média de aposentadoria também se coloca como um tema relevante, tendo em vista o envelhecimento da população brasileira, seja por seu impacto no caixa do sistema, seja por seu papel de delimitador da vida ativa.

Divide-se este capítulo em três seções, além desta apresentação. A seção 2 relata alguns dos fatos relevantes ocorridos em 2009 e 2010. A seção 3 acompanha o desempenho do RGPS, por meio da análise dos dados financeiros, relativos à arrecadação e ao pagamento de benefícios, bem como da cobertura alcançada. Optou-se por limitar as análises ao RGPS, devido ao grande volume de informações a serem tratadas, deixando-se para o próximo número a realização de estudos mais substanciais sobre o RPPS e a previdência complementar. Finaliza-se com a seção 4 discutindo os desafios para os anos vindouros.

1. Em 2009, havia, além dos trabalhadores da iniciativa privada estrito senso, cerca de 3,4 milhões de funcionários públicos efetivos e não efetivos, e funcionários de empresas públicas e sociedades mistas vinculados ao RGPS. Isto é devido ao tipo de contrato – Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) – ou devido a não economicidade e à dificuldade institucional de instauração de Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) municípios menores.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Reajuste dos benefícios mantidos pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com valor superior ao salário mínimo

Com a Medida Provisória (MP) nº 475, de 23 de dezembro de 2009, o Executivo enviou ao Congresso Nacional a proposta de reajuste dos benefícios com valor superior ao piso previdenciário para 2010. A proposta original era de 6,14% de reajuste para os benefícios; contudo, a MP foi modificada no Congresso, elevando este reajuste para 7,7%. A modificação não foi vetada pelo Executivo, com a MP sendo convertida na Lei nº 12.254, de 15 de junho de 2010. Dessa forma, os tais benefícios foram corrigidos acima da inflação.

É assegurado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) aos beneficiários da Previdência Social o reajuste de suas aposentadorias, de forma a manter o valor real² do benefício. Porém, desde a promulgação da Lei nº 8.213, 24 de julho de 1991, que foi o primeiro dispositivo a regular como essa correção seria realizada, a regra para reajuste de tais benefícios foi modificada em diversas ocasiões. O indexador utilizado com maior recorrência nesse período foi o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), apurado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A norma mais recente sobre o tema é a Lei nº 11.430, de 26 de dezembro de 2006, que novamente adota o INPC como indexador dos benefícios.

Assim, o destaque dessa medida é justamente a concessão de ganhos reais aos benefícios com valor superior ao piso previdenciário e a inexistência de uma regra estável para o reajuste destes benefícios. Esse episódio específico foi condicionado por dois fatores: *i*) pressão por parte dos que recebem benefícios com valor acima do salário mínimo, os quais – observando a elevação do piso previdenciário em termos reais nos últimos anos – argumentam, erroneamente, que tem tido perdas de poder de compra. Na realidade, estes benefícios têm sido reajustados justamente de forma a compensar a inflação; e *ii*) por parte do governo, o bom desempenho da economia e o momento do ciclo político permitiram conceder um reajuste fora da prática dos anos anteriores.

A disputa quanto à forma de correção desses benefícios deve continuar em pauta com a manutenção da política de valorização do salário mínimo.

2.2 Fator previdenciário (FP)

Ainda na MP nº 475/2009, o Congresso incluiu uma modificação (no Art. 5º) que implicaria extinção do FP. Entretanto, tal modificação foi vetada pelo Executivo.

2. CF/88, Art. 201, § 4º.

O FP tem sua origem na Emenda Constitucional (EC) nº 20, de 15 de dezembro de 1998, que delegou à legislação ordinária o cálculo dos benefícios dos segurados do RGPS, com a fórmula do cálculo sendo estabelecida na Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999. Esta lei passou a afetar então os cálculos do valor dos benefícios das aposentadorias por idade, de forma opcional, e das aposentadorias por tempo de contribuição (ATC), obrigatoriamente. O valor dos benefícios concedidos a partir de então estariam sujeitos à aplicação do FP, que vincula o valor da aposentadoria, calculado com base nos salários médios de contribuição desde 1994, à expectativa de sobrevivência da pessoa que tenha cumprido a regra do tempo de contribuição. A ideia da introdução do FP é incentivar os segurados a postergar aposentadorias precoces, de forma que, quanto mais jovem o segurado solicitar a aposentadoria, maior seja o fator redutor aplicado sobre seu benefício.³

Dessa tentativa de extinção do FP destaca-se o descontentamento com a solução adotada para conter as aposentadorias precoces, em um contexto de aumento da expectativa de vida, após dez anos de sua adoção. Este será um ponto recorrente na política previdenciária futura, tendo em vista a mudança demográfica em curso e as consequentes pressões pelo ajuste das regras do sistema.

Atente-se que a simples extinção do fator previdenciário não é uma solução, pois: *i*) deixaria em uma situação jurídica complexa os beneficiários que se aposentaram desde sua adoção; *ii*) o problema das ATCs precoces continuariam a existir; e *iii*) implicaria pressão bastante forte sobre as despesas da Previdência Social.

2.3 Controle dos benefícios acidentários: o fator acidentário previdenciário

O auxílio-doença é um benefício temporário concedido ao segurado que perde a capacidade de trabalho devido ao adoecimento. Este benefício é diferenciado de acordo com a origem da morbidade que causa a incapacidade, podendo ser classificado em *auxílio-doença previdenciário* e *auxílio-doença por acidente de trabalho*.

Com a elevação do número de benefícios de auxílio-doença concedidos a partir de 2000, o Ministério da Previdência Social (MPS) adotou uma série de medidas para avaliar os determinantes, já que o crescimento desse tipo de benefício não foi acompanhado por nenhuma alteração legal que explicasse este comportamento. Ademais, por tratar-se de um benefício relativamente caro, passou a pressionar as contas da Previdência Social.

Nesse contexto, um dos determinantes avaliados pelo MPS foi a possibilidade de que a elevação do número de benefícios se deva à elevação de acidentes de trabalho que gerariam, indevidamente, benefícios previdenciários em vez de benefícios acidentários. Os acidentes de trabalho, para serem reconhecidos como

3. Uma avaliação dos efeitos da adoção do fator previdenciário pode ser encontrada em Delgado *et al.* (2006).

tal, deveriam ser comunicados ao INSS por uma Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), desta gerando um benefício acidentário.

Trabalhando nessa linha, o MPS tomou uma série de iniciativas, entre elas a definição e a adoção do Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), por meio do qual os médicos peritos do INSS devem classificar como acidente do trabalho as morbidades relacionadas com o trabalho do segurado, dispensando assim a CAT.

Na sequência das ações adotadas em 2010, ocorreu a implementação do fator acidentário previdenciário (FAP), que vem a ser um multiplicador que incide sobre as alíquotas pagas pelas empresas para o financiamento dos benefícios decorrentes de acidentes de trabalho. O FAP é um instrumento de incentivo que pode aumentar – em até 100% – ou reduzir – em até 50% – as alíquotas, dependendo da posição relativa da empresa em relação às demais atuantes naquela atividade econômica, no quesito de gerar benefícios acidentários.

Atente-se que o FAP representa uma modificação importante na política de prevenção de acidentes, passando de uma política reativa a uma política preventiva, uma vez que o FAP induz as empresas a se engajarem em um esforço de aumentar a segurança em que os trabalhadores executam suas atividades.

2.4 Expansão do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) para os RPPS e para os segurados especiais

O CNIS é uma base de dados administrativa do governo federal que tem o objetivo de centralizar as informações referentes aos direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores, facilitando a concessão de benefícios e aumentando a eficiência da administração pública. Desde 1999, o CNIS é fundamentalmente abastecido com os dados da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e, de acordo com o Decreto nº 6.722, de 30 de dezembro de 2008, os dados constantes no CNIS valem como prova de filiação à Previdência Social.

Entre os segurados da Previdência Social, os segurados especiais rurais se destacam por serem incluídos nos sistemas administrativos do INSS apenas quando se tornam beneficiários, isto é, apenas quando se aposentam ou recebem algum auxílio. Este é um problema para a administração do RGPS, pois não permite um planejamento adequado dos recursos necessários ao financiamento das despesas geradas por esses segurados. Com intuito de melhorar as condições de planejamento, o MPS iniciou em 2010 uma ação para o cadastramento dos trabalhadores que atuam em regime de economia familiar no chamado CNIS-Rural, destacando, junto aos sindicatos e às organizações de trabalhadores do campo, a importância de um registro adequado no momento da concessão dos benefícios previdenciários. Contudo, não se instituiu nenhum instrumento que gere incentivos aos trabalhadores para que se cadastrem no CNIS-Rural.

Essa ação é similar a já desenvolvida em parceria com estados e municípios em 2009 – com a criação do Cadastro Nacional de Informações Sociais dos Regimes Próprios de Previdência Social (CNIS-RPPS) –, visando à padronização das informações dos regimes próprios dos diferentes entes da Federação, assim como à compatibilização com as informações já disponíveis para o RGPS. Com sua efetivação, o CNIS-Rural e o CNIS-RPPS serão ferramentas importantes de gestão e planejamento das políticas previdenciárias.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA

3.1 Evolução da cobertura previdenciária

Os anos recentes têm evidenciado uma relação positiva entre crescimento econômico e aumento da cobertura previdenciária no Brasil. Ou seja, o crescimento da ocupação, além de absorver crescentes partes da população economicamente ativa (PEA), tem sido marcado pelo aumento da formalização das relações de trabalho, seja pela elevação do número de empregos com carteira assinada, como de postos de trabalho no serviço público seja por maior adesão dos contribuintes individuais – trabalhadores por conta própria, sem carteira assinada ou empregadores – ao RGPS.

Os dados fornecidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/IBGE mostram que a cobertura previdenciária total, incluindo os potenciais segurados especiais,⁴ manteve-se em 59,3% da PEA em 2009, patamar que já havia sido atingido em 2008. Isto se explica: *i*) pela desaceleração do aumento da cobertura previdenciária via formalização; *ii*) pelo aumento do desemprego; e *iii*) pela histórica tendência de queda da população ocupada em atividade agrícola – e, portanto, do número de potenciais beneficiários da previdência rural. Logicamente, os dois primeiros fatores têm grande correlação com a conjuntura de crise internacional e consequente estagnação da economia brasileira em 2009.

Contudo, o nível de proteção previdenciária, medido pelo percentual de contribuintes aos regimes oficiais de previdência – RGPS e RPPS –, seguiu crescendo de 2008 para 2009, de 51,8% da PEA para 52,3%. Essas são notícias alvissareiras, se levarmos em conta o aumento da taxa de desemprego de 8% para 9,3% entre 2008 e 2009, que decorreu da crise financeira internacional

4. Considera-se nesse caso cobertura previdenciária total aquela que incide sobre trabalhadores com carteira, servidores públicos, contribuintes individuais, potenciais segurados especiais do setor rural, além dos trabalhadores ocupados que contribuíram apenas para os regimes de previdência privada e os desocupados que, segundo a PNAD, aportaram alguma contribuição – seja aos regimes oficiais, seja à previdência privada. Definiu-se, para fins de estimativa, a partir dos dados da PNAD, que os potenciais segurados especiais se caracterizam por: i) estarem ocupados na semana de referência (variável v4805); ii) ocuparem posição na ocupação de: conta própria, trabalhador na produção para o próprio consumo ou sem remuneração (variável v4706); e iii) exercerem trabalho principal em empreendimento cuja atividade principal seja agrícola (variável v4808). A CF/88 determinou que trabalhadores domiciliados em área rural ou urbana, ao comprovarem exercer atividade agrícola, de pesca ou garimpo, em regime de economia familiar podem, se assim solicitar, tornar-se beneficiários de auxílios, pensões e aposentadorias. Para mais detalhes de mensuração, ver Campos (2006).

precipitada no período. O aumento da cobertura previdenciária, a despeito da estagnação do PIB e do aumento do desemprego, foi possível graças ao maior crescimento relativo dos empregos com proteção previdenciária, *vis-à-vis* o total de ocupações criadas. Enquanto o total destas cresceu apenas 0,5%, as ocupações com proteção previdenciária cresceram 3% no período. Em virtude disso, se o aumento da oferta de ocupações em geral não foi capaz de absorver o aumento da PEA – de 2% em 2009 –, houve, por outro lado, uma mudança na composição das ocupações existentes, na qual as ocupações com proteção previdenciária ganharam maior peso. Ou seja, o maior desemprego provocou mudança no perfil dos desprotegidos, aumentando a proporção de desocupados entre estes, não implicando, todavia, maior desproteção como percentual da PEA.

TABELA 1
Evolução da cobertura previdenciária – 2002-2009¹
(Em %)

	PEA							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PEA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Cobertos	53,8	54,3	55,0	55,2	56,4	57,7	59,3	59,3
Contribuintes do INSS ou regimes próprios	43,9	44,6	45,6	46,1	47,9	49,7	51,8	52,3
Carteira assinada	30,6	31,0	31,9	32,4	33,5	34,9	36,6	36,7
Funcionários públicos	5,9	6,0	6,1	5,8	6,1	6,4	6,5	6,6
Contribuintes individuais	7,2	7,5	7,4	7,7	8,1	8,1	8,4	8,8
Conta própria	2,9	3,1	3,0	3,0	3,1	3,3	3,0	3,3
Empregador	2,2	2,3	2,3	2,3	2,5	2,1	2,4	2,4
Sem carteira assinada	2,1	2,1	2,2	2,4	2,4	2,7	3,0	3,1
Próprio consumo ou não remunerado ²	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,3
Potenciais segurados especiais	9,4	9,2	8,8	8,6	8,0	7,4	7,1	6,4
Outros contribuintes ³	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
Desprotegidos	46,2	45,7	45,0	44,8	43,6	42,3	40,7	40,7
Ocupados	35,9	34,8	34,9	34,1	34,1	33,2	32,7	31,4
Desempregados	10,3	10,9	10,1	10,6	9,6	9,2	8,0	9,3
	Crescimento anual							
PEA	3,5	2,2	2,9	3,4	1,1	1,5	1,9	2,0
Cobertos	3,1	3,2	4,2	3,9	3,2	3,7	4,8	2,0
Contribuintes do INSS ou regimes próprios	2,4	3,8	5,2	4,6	5,0	5,3	6,1	3,0
Carteira assinada	3,2	3,4	6,0	5,1	4,3	5,9	6,8	2,0
Funcionários públicos	3,9	3,7	4,4	-1,8	6,5	5,9	4,2	3,2
Contribuintes individuais	-1,4	5,4	2,8	7,3	5,8	2,0	5,3	6,4
Conta própria	-3,7	8,3	0,0	3,8	5,3	7,2	-8,4	12,1

(Continua)

(Continuação)

	Crescimento anual							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Empregador	1,0	4,5	1,3	5,1	11,3	-15,5	16,5	1,9
Sem carteira assinada	-0,5	2,3	8,6	14,3	1,3	13,4	13,4	4,3
Próprio consumo ou não remunerado ²	-19,1	9,0	11,6	9,9	51,3	27,5	-11,4	30,4
Potenciais segurados especiais	5,5	0,5	-1,5	0,7	-6,5	-5,9	-2,5	-6,9
Outros contribuintes ³	13,9	1,3	13,2	0,4	4,3	4,1	-18,9	21,9
Desprotegidos	4,0	1,2	1,3	2,9	-1,5	-1,5	-2,1	2,0
Ocupados	4,6	-1,0	3,3	1,1	0,8	-1,2	0,4	-2,0
Desempregados	1,9	8,7	-5,0	8,8	-8,9	-2,4	-11,3	18,2

Fontes: PNADs/IBGE.

Notas: ¹ A definição de PEA aqui utilizada considerou os ocupados e os desocupados na semana de referência com idade: *i*) de 16 a 65 anos entre os homens de forma geral; *ii*) de 16 a 60 anos entre os homens trabalhadores rurais autônomos, não remunerados ou para o próprio consumo; *iii*) de 16 a 60 anos entre as mulheres em geral; e *iv*) de 16 a 55 anos entre as mulheres trabalhadoras rurais autônomas, não remuneradas ou para o próprio consumo.

² A amostra para estes segmentos não é representativa.

³ Inclui contribuintes apenas de seguros privados e subempregados contribuintes do INSS.

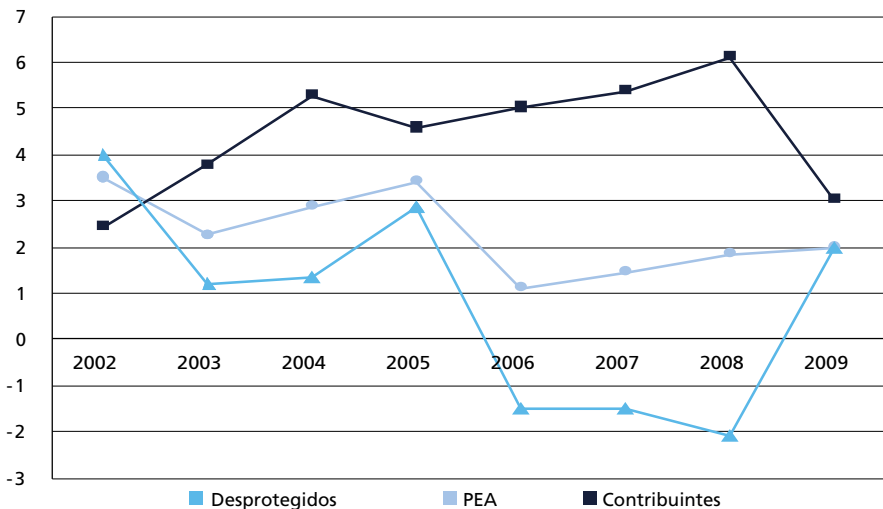
A cobertura previdenciária via emprego com carteira assinada manteve-se estável entre 2008 e 2009, em torno de 37% da PEA. Embora se verifique nítida desaceleração na tendência dos anos anteriores, de expressiva criação de empregos protegidos, a expansão absoluta dos empregos com carteira no último ano gerou 673.443 colocações, constituindo-se no fator que mais contribuiu isoladamente para o aumento da participação de contribuintes na PEA. Além disso, houve também um importante aumento do número de contribuintes individuais ao sistema, categoria que inclui trabalhadores por conta própria, empregadores e empregados sem carteira. Este aumento foi de 6,4% entre 2008 e 2009, totalizando a inclusão previdenciária de 486.903 trabalhadores. O crescimento da participação percentual dos contribuintes individuais representou mais que o dobro do crescimento da participação percentual da filiação previdenciária via empregos com carteira ou públicos.

De fato, a proteção previdenciária via contribuição individual tem subido desde 2002. Naquele ano, alcançava 7,2% da PEA, enquanto, em 2009, atingiu 8,8%. Esses são ganhos expressivos, se levarmos em conta: *i*) o caráter relativamente voluntário das adesões, ainda que estas sejam formalmente obrigatórias; *ii*) a maior precariedade e instabilidade a que estão sujeitos os trabalhadores nestas ocupações – o que dificulta a contribuição, ainda que sejam altos os ganhos relativos de proteção; e *iii*) o expressivo aumento das ocupações com carteira assinada no período, que se constituíram em alternativa real para conquista da proteção, para os trabalhadores por conta própria e sem carteira, assim como para alguns empregadores. Desse modo, mesmo diante das dificuldades históricas associadas a estas ocupações, e do alargamento da alternativa de formalização via emprego com carteira assinada,

verificou-se o aumento da proteção de autônomos, empregadores e assalariados sem carteira. Isto pode ser atribuído aos ganhos econômicos destas atividades, assim como às medidas de desburocratização e redução de alíquotas, implementadas tanto pela Previdência Social – RGPS – quanto pela Receita Federal, tais como o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte (Simples Nacional) e o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), os quais entraram em vigor em 2007.⁵

Por fim, é importante analisar a evolução da proteção previdenciária em termos absolutos. O gráfico 1 a seguir evidencia o crescimento anual do contingente de pessoas em ocupações que contribuíam para o RGPS ou para o RPPS, *vis-à-vis* o crescimento da PEA, bem como do número de pessoas ocupadas ou desocupadas, sem qualquer tipo de proteção previdenciária. Observa-se que, de 2003 a 2009, vivenciamos um ciclo no qual o crescimento do número de pessoas protegidas é maior que o crescimento do número de pessoas desprotegidas e isto é muito positivo. No entanto, até 2005, a desproteção ainda cresceu em termos absolutos.

GRÁFICO 1
Varição anual do número de contribuintes da Previdência, da PEA
e das pessoas desprotegidas
(Em %)



Fontes: PNADs/IBGE.

5. Acerca dessas medidas, ver o capítulo 2 da edição número 18 deste periódico. Acerca dos impactos dos regimes de renúncia ver Foguel *et al.* (2010) e Corseuil e Moura (2009). O Simples Federal, aprovado pela Lei nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, foi extinto em 1º de julho de 2007, conforme disposto no Art. 89 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, a qual instituiu o novo regime para as microempresas e as empresas de pequeno porte denominado Simples Nacional.

Se até 2005 não se havia superado a criação de situações de desproteção – que em 2005 totalizavam 38,8 milhões de pessoas –, a partir de 2006 o quadro é bastante distinto, revelando drástica redução da desproteção previdenciária até 2008, principalmente pela diminuição do número de desempregados. Vale assinalar que este é o tipo de trajetória que pode promover uma mudança substantiva no perfil da proteção social no Brasil, revertendo a estoque acumulado de desproteção, uma vez que os avanços ocorridos na margem de crescimento da PEA são pequenos. Revertendo a tendência pgressa, em 2009 não só se testemunhou a desaceleração do crescimento das ocupações protegidas, mas também a volta da criação de situações de desproteção, principalmente pelo aumento do número de pessoas desempregadas. Felizmente, os dados parciais de 2010 já apontam para uma volta à trajetória anterior.⁶

3.2 Evolução dos benefícios da Previdência Social

Por meio do Regime Geral de Previdência Social, são pagos mensalmente – emitidos – cerca de 24 milhões de benefícios (posição de junho de 2010), dos quais 65% são aposentadorias, divididas em aposentadorias por idade (52%), aposentadorias por tempo de contribuição (ATC) (28%) e aposentadorias por invalidez (20%). Além das aposentadorias, o segundo benefício mais importante é a pensão por morte, que representa cerca de 28% dos pagamentos do regime. Por fim, o RGPS concede auxílios – para cobertura de doenças, maternidade, reclusão e acidentes –, cujo volume representa 7% do total de benefícios pagos. A composição dos benefícios tem-se mantido praticamente constante ao longo dos últimos cinco anos, mas é interessante chamar atenção para algumas tendências recentes e para mudanças ocorridas em resposta à crise internacional de 2008-2009.

TABELA 2
Posição do número de benefícios emitidos em junho de 2010

Espécie do benefício	Número de benefícios	Composição (%)
Aposentadorias	15.495.066	64,8
Idade	8.004.119	33,5
Tempo de contribuição	4.395.135	18,4
Invalidez	3.095.812	12,9
Pensões por morte	6.665.884	27,9
Auxílios	1.672.378	7,0
Outros ¹	79.283	0,3
Total de benefícios do RGPS	23.912.611	100,0

Fonte: Brasil (2010b).

Nota: ¹ Majoritariamente salário-maternidade.

6. Ver o capítulo 6 deste volume.

A tabela 3 a seguir apresenta a variação anual e semestral do número de benefícios emitidos entre dezembro de 2007 e junho de 2010. O ritmo de crescimento das aposentadorias, que se mantinha em torno de 3,5% ao ano (a.a.), até 2007, teve incremento importante em 2008 (4,2%) e 2009 (4,9%). Não obstante, já podemos observar redução de seu ritmo no primeiro semestre de 2010, quando o crescimento foi de apenas 1,7%, substancialmente menor que o crescimento de 2,7%, observado no primeiro semestre de 2009.

Muito provavelmente, a crise econômica internacional teria gerado um razoável grau de incerteza quanto à manutenção de empregos e rendas, após as importantes demissões ocorridas em novembro e dezembro de 2008. As demissões podem ter estimulado o recurso às aposentadorias por tempo de contribuição, como estratégia alternativa ao desemprego, a despeito do deságio imposto pelo fator previdenciário.⁷ As aposentadorias por tempo de contribuição cresceram 6,4% em 2009, contra crescimento de 4,5% em 2008. As de invalidez, de 2,9% para 3,8%.

TABELA 3
Variação do número de benefícios da Previdência Social – dezembro de 2007-junho de 2010
(Em %)

Espécie do benefício	Variação anual			Variação semestral ¹		
	2007	2008	2009	Jun./2009-dez./2008	Dez./2009-jun./2009	Jun./2010-dez./2009
Aposentadorias	3,4	4,2	4,9	2,7	2,1	1,7
Idade	4,0	4,5	4,4	2,0	2,3	1,9
TC	4,2	4,5	6,4	4,2	2,2	1,8
Invalidez	0,8	2,9	3,8	2,5	1,3	1,1
Pensões por morte	2,8	3,0	2,6	1,1	1,5	1,2
Auxílios	(8,4)	(1,6)	0,6	4,8	(4,0)	1,8
Outros ²	16,3	24,5	32,6	38,1	(4,0)	10,4
Total de benefícios do RGPS	2,3	3,4	4,0	2,5	1,5	1,6

Fontes: *Anuário Estatístico da Previdência Social* e *Boletins Estatísticos da Previdência Social* de janeiro de 2009 a junho de 2010 dos benefícios emitidos/MPS.

Notas: ¹ Posição do número de benefícios em relação ao mesmo número seis meses antes.

² Representa apenas 0,3% dos benefícios, o mais importante sendo o salário-maternidade.

3.3 Evolução financeira da Previdência Social

A saúde financeira do RGPS, afetada durante a crise de 2008-2009, vem melhorando progressivamente desde então. A crise implicou desaceleração do crescimento das receitas correntes em 2009, que foi de apenas 5% frente à variação recorde de 10% em 2008. No entanto, a renovada dinâmica do mercado de trabalho possibilitou, já no primeiro

7. As aposentadorias por invalidez também aumentam no período, possivelmente pressionadas pelo desemprego. Por outro lado, este aumento pode representar a migração para a aposentadoria dos auxílios doença concedidos até 2007.

semestre de 2010, uma volta aos índices de crescimento da arrecadação prévios à crise. A maior arrecadação possibilitou um crescimento muito pequeno da necessidade de financiamento, resultando na redução das transferências da União ao RGPS.

TABELA 4
Valor e variação real dos recebimentos e dos pagamentos do RGPS
(Em R\$ de agosto de 2010)

	Varição em 2008 (%)	Posição dez./2009 (R\$)	Varição em 2009 (%)	1º sem./2010- 1º sem./2009 (%)
A - Recebimentos (A1 + A2 + A3 + A4 + A5)	6	286.417.957	7	12
A1 - Receitas correntes ¹	10	205.943.869	5	9
A2 - Recuperação de créditos ²	-11	4.417.612	186	50
A3 - Rend. financeiros + antecipação de receitas + outros ³	35	2.988.298	94	-2888
A4 - Restituições de contribuição ⁴	-10	-280.041	18	36
A5 - Transferências da União	-6	73.348.218	7	-30
B - Pagamentos (B1 + B2 + B3 + B4)	2	283.373.647	7	11
B1 - Pagamento de benefícios do INSS	2	256.528.867	8	9
B1a - Pagamento de benefícios previdenciários ⁵	1	235.582.839	7	8
B1b - Pag. benef. não previdenciários	7	20.946.028	12	13
B2 - Benefícios devolvidos	32	-2.296.019	48	-56
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	6	10.006.461	-2	55
B4 - Transferências a terceiros	17	19.134.338	4	8
C - Arrecadação líquida (A1 + A2 + A4 - B4)	9	190.947.103	6	10
D - Necessidade de financiamento (C - B1a)	-25	44.635.736	13	1

Fontes: *Boletim Estatístico da Previdência Social*, INPC e IBGE.

Notas: ¹ Arrecadação: bancária, Simples, Fundo Nacional de Saúde (FNS) e Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

² Arrecadação: Refis, Certificados da Dívida Pública (CDPs) e depósitos bancários.

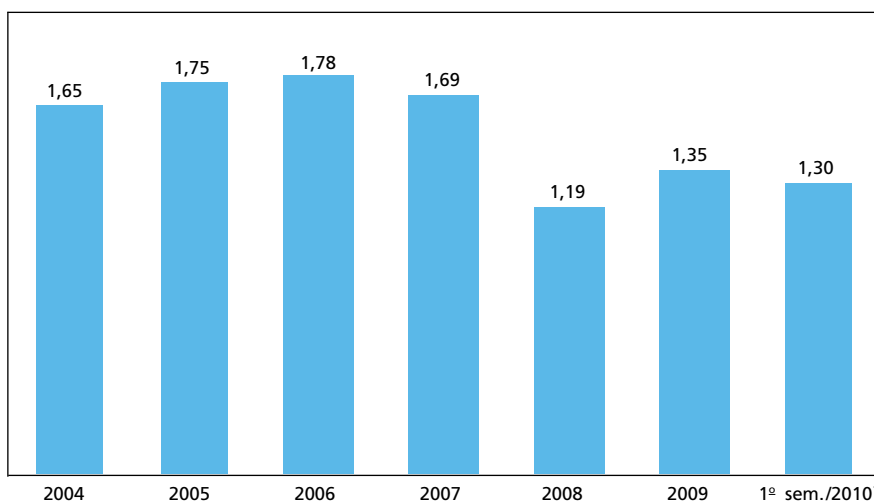
³ Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipações de receita (Tesouro Nacional), taxas de administração sobre outras entidades, e outras receitas. Teve valor negativo em junho de 2009.

⁴ Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

⁵ Inclui despesas com sentenças judiciais – Tribunal Regional Federal (TRF) e INSS.

A necessidade de financiamento do RGPS – ou seja, a necessidade de suplementação de recursos para além daqueles advindos das contribuições previdenciárias, visando efetivar o pagamento de todos os benefícios previdenciários do RGPS – reduziu-se no primeiro semestre de 2010 para 1,30% do PIB, após pequena elevação entre 2008 e 2009, de 1,19% para 1,35% do PIB. O aumento da formalização e a inclusão previdenciária verificadas desde 2007 são, sem dúvida, responsáveis pela manutenção de taxas bastante razoáveis de suplementação fiscal no sistema, verificadas desde então.

GRÁFICO 2
Necessidade de financiamento
(Em % do PIB)



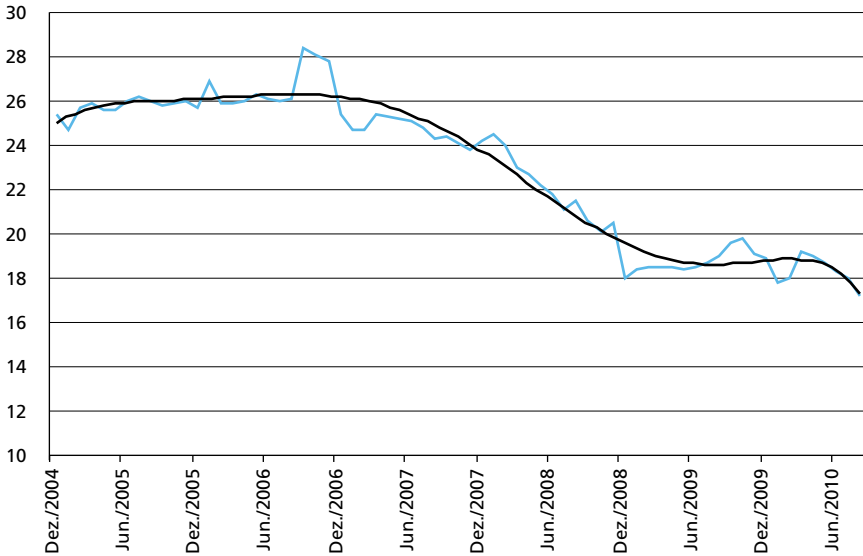
Fontes: *Boletim Estatístico da Previdência Social* e IBGE.
Nota: ¹ Acumulado em 12 meses.

Analisando-se a necessidade de financiamento do RGPS como proporção do gasto com benefícios, observa-se também a retomada da tendência de queda de tal necessidade, a partir de dezembro de 2009. Entre agosto de 2009 e agosto de 2010, o valor médio anual da referida necessidade de financiamento correspondeu a 17% das despesas com benefícios, enquanto no biênio 2004-2006 esta proporção foi de 25%. Cabe ressaltar que isto foi possível, mesmo com os aumentos reais concedidos ao piso previdenciário, decorrentes da política de valorização do salário mínimo, ao qual este piso está vinculado.

GRÁFICO 3

Necessidade de financiamento

(Em % do pagamento de benefícios previdenciários)



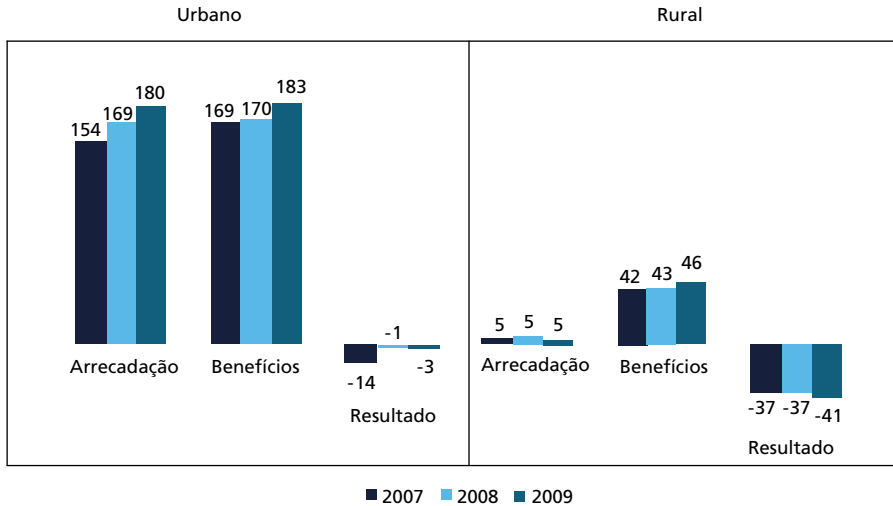
Fonte: Dados dos Boletins Estatísticos da Previdência Social/MPS, vários números.
Elaboração: Ipea.

Ainda que a necessidade de financiamento total do RGPS tenha se reduzido nos últimos anos, cumpre notar que isto se deu de forma diferenciada entre a clientela rural e urbana no interior do regime. Houve expressiva redução da necessidade de financiamento da clientela urbana em 2008 e manutenção desta baixa necessidade em 2009. Contrariamente, a arrecadação da clientela rural continuou baixa de 2007 a 2009. Assim, o aumento da formalização e a maior elasticidade da receita previdenciária em relação ao PIB foi um fenômeno majoritariamente urbano. Nesse sentido, se historicamente a clientela rural apresentou maior peso para a necessidade de financiamento da Previdência, esta situação foi reforçada em 2008 e 2009, conforme o gráfico 4 a seguir.

GRÁFICO 4

Arrecadação líquida, benefícios e resultado do RGPS, segundo clientela e ano

(Em R\$ bilhões de dezembro de 2009 – INPC)



Fonte: Brasil (2010c).

Os dados disponíveis de 2010 permitem inferir o aprofundamento dessa tendência. O setor urbano volta a reduzir sua necessidade de financiamento em 45%, comparando-se o acumulado de janeiro a junho de 2010 em relação ao mesmo período de 2009. Enquanto isso, a clientela rural aumentou a sua necessidade de financiamento em 9,1% no mesmo período (BRASIL, 2010c). Infelizmente, não se sabe exatamente donde deriva a necessidade de financiamento da clientela rural, mas estima-se que, em grande medida, esta se explica pelo regime diferenciado do agricultor familiar e do trabalhador agrícola temporário, enquadrados como segurados especiais e individuais, respectivamente.⁸

Outro importante determinante da necessidade de financiamento da Previdência são os regimes de renúncia da contribuição previdenciária. A Receita Federal estimou que a renúncia previdenciária seria de cerca de R\$ 18 bilhões em 2009, o que representaria 8,6% de toda a arrecadação previdenciária e 0,56% do PIB (BRASIL, 2008). Do total, 53,7% (R\$ 9,8 bilhões) seria devido às isenções do regime de tributação simplificado para micro e pequenas empresas, o Simples Nacional; 32,6% (R\$ 5,8 bilhões) devido à isenção concedida as entidades filantrópicas de saúde, educação e assistência social; 13,5% (R\$ 2,4 bilhões) decorrente da isenção da produção agropecuária para exportação, e apenas 0,13% concedido as empresas de tecnologia da informação e comunicação.

8. Ver as definições na Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008.

Sabe-se que os regimes diferenciados – tanto no âmbito rural quanto no âmbito urbano, o qual se beneficia de grande parte das renúncias do Simples Nacional e das entidades filantrópicas – têm sido acompanhados de bons resultados em termos de inclusão previdenciária, formalização e redução da pobreza.⁹ Desta feita, os objetivos redistributivos e de incentivo a certos setores têm um custo, mas não devem ser o foco das mudanças, visando melhoria do padrão de financiamento da Previdência. Esta melhoria deve passar, antes, pela rediscussão das regras de acesso e valores dos benefícios, que irá impactar, sobretudo, a clientela urbana, com vista a tornar o RGPS mais justo e efetivo no alcance de seu objetivo maior: a segurança de renda frente aos riscos sociais.

4 DESAFIOS

Esta seção apontará três grandes desafios que se colocam para a Previdência Social brasileira, tendo em vista o efetivo cumprimento de sua função de proteção da população trabalhadora do país, frente aos riscos sociais clássicos. Tais desafios foram identificados a partir de breve diagnóstico das principais tensões do sistema, bem como do reconhecimento de sua prevalência no debate público atual. São eles: *i*) o aumento da justiça distributiva do sistema, considerando a previdência dos trabalhadores do setor privado (RGPS) e do setor público (RPPS); *ii*) o aumento da cobertura dos trabalhadores ativos; e *iii*) a necessidade de redefinição de parâmetros para concessão de aposentadorias, tendo em vista as mudanças demográficas em curso.

4.1 Aumento da justiça distributiva da Previdência

4.1.1 As desigualdades entre os regimes previdenciários

Com a promulgação da CF/88, a Previdência Social brasileira adquiriu um viés explicitamente redistributivo, na medida em que: *i*) foram unificadas as regras e os benefícios dos trabalhadores dos setores privado, urbano e rural – incluindo os trabalhadores rurais em regime de economia familiar que passaram a ser cobertos pelo RGPS; e *ii*) todos os benefícios mínimos passaram a ter valor igual ao do salário mínimo. Contribui ainda para a caracterização deste viés redistributivo a vigência de um teto máximo de benefícios e a tendência recente de valorização do salário mínimo.

Apesar disso, verifica-se ainda grande desigualdade entre os direitos previdenciários assegurados aos trabalhadores da iniciativa privada – vinculados ao RGPS – em relação aos servidores públicos – cobertos pelos RPPS. A segregação entre regimes de previdência de funcionários públicos e trabalhadores do setor

9. Sobre os efeitos no meio rural, ver Schwarzer e Querino (2002). Sobre os efeitos do Simples, ver Delgado *et al.* (2007), Foguel *et al.* (2010) e Corseuil e Moura (2009).

privado é comum a diversos países e se deve, em grande medida, a diferenças históricas entre as regras que organizam as relações de trabalho nos setores público e privado. Nesse sentido, os servidores públicos não estabelecem um contrato de trabalho com seu patrão (o Estado), como, ao menos em tese, acontece no setor privado, em que trabalhadores e empregadores negociam as relações de trabalho e as estabelecem de comum acordo. Diversamente, no serviço público os trabalhadores *aderem a um estatuto* – que hoje, no Brasil, é o Regime Jurídico Único (RJU) –, imposto unilateralmente pelo Estado, no qual estão previstos direitos e deveres dos trabalhadores. Outras diferenças consistem na impossibilidade de os servidores públicos acumularem mais de um cargo ou emprego – salvo em casos muito específicos – e participarem do capital de empresas privadas. Estes diferenciais têm legitimado, ao longo do tempo e em diversos contextos nacionais, a existência de regimes previdenciários específicos para servidores públicos.

Na CF/88, as regras de aposentadoria para os servidores públicos foram estabelecidas como parte do próprio regime de trabalho no setor – o RJU. Somente com a promulgação da Lei nº 9.717/1998 e da EC nº 20/1998 é que foi instituída a necessidade de criação de RPPS para servidores no país, incluindo os da União, dos estados e dos municípios. A partir de então, as diversas unidades federativas deveriam organizar a proteção previdenciária de seus servidores em regimes autônomos, alinhados, porém, com os direitos, os benefícios e as contrapartidas previstos no RGPS: os RPPS deveriam ser contributivos e cofinanciados por seus respectivos entes federativos; manter equilíbrio financeiro e atuarial; e submeter-se à supervisão e ao controle do MPS.

Os direitos e os critérios de acesso aos benefícios de aposentadoria e pensão dos servidores públicos seriam ainda alterados pela EC nº 41/2003, que reduziria ainda mais os diferenciais existentes entre RGPS e RPPS,¹⁰ na medida em que estabeleceria que: *i*) os benefícios de aposentadoria dos servidores públicos seriam calculados pela média dos 80% maiores salários de contribuição; *ii*) as pensões instituídas pelos servidores sofreriam redução de 30%, na parcela que excedesse o teto de benefícios aplicado pelo RGPS; e *iii*) que o reajuste dos benefícios se daria com base no índice de inflação de preços.

Essas regras, contudo, só valeriam para aqueles que ingressassem no serviço público após a promulgação da emenda, e a partir da aprovação de lei complementar de cada ente federativo, autorizando a criação de sistema de previdência complementar para seus funcionários. Estas leis, por seu turno, não foram ainda aprovadas, o que faz que as alterações propostas para os RPPS ainda não tenham sido aplicadas.

10. Até 2003, era possível aos servidores públicos obter proventos de aposentadorias de valor idêntico aos seus vencimentos enquanto servidor ativo, bem como manter esta equivalência por toda a inatividade. Enquanto isso, os trabalhadores vinculados ao RGPS estavam sujeitos a teto de benefícios, tinham o benefício inicial calculado a partir de sua história contributiva e os reajustes dos benefícios indexados à variação dos preços.

Mesmo considerando que o funcionalismo público efetua contribuição previdenciária de 11% sobre o total de seus proventos totais, enquanto os trabalhadores do setor privado aportam montantes que atingem no máximo 11% do teto de benefícios (R\$ 3.400,00 em 2010), os direitos dos servidores públicos permanecem ainda bastante mais vantajosos, sobretudo no que concerne aos valores previstos para os benefícios de aposentadoria e pensão. O quadro 1, a seguir, apresenta as principais características dos regimes próprios e do RGPS, em perspectiva comparada.

QUADRO 1
Principais regras de aposentadoria e pensões no RGPS e no RPPS

	RGPS	RPPS
Teto do benefício	R\$ 3.467,40	O salário do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF): R\$ 26.723,13
Fórmula de cálculo do benefício	a) Aposentadoria por tempo de contribuição: média dos 80% entre os maiores salários + fator previdenciário b) Aposentadoria por idade: média dos 80% entre os maiores salários – sem aplicação do fator previdenciário	Média dos 80% entre os maiores salários – aos servidores que ingressaram após a promulgação da EC nº 41/2003. Os demais recebem ainda aposentadoria igual ao último vencimento
Elegibilidade	a) Aposentadoria por tempo de contribuição Homens: 35 anos de contribuição Mulheres: 30 anos de contribuição b) Aposentadoria por idade Homens: 65 anos de idade e 15 anos de contribuição Mulheres: 60 anos de idade e 15 anos de contribuição	Homens: 60 anos de idade e 35 de contribuição Mulheres: 55 anos de idade e 30 de contribuição
Fórmula de reajuste dos benefícios	Até um SM: paridade com o salário mínimo Acima de um SM: correção pelo índice da inflação de preços – eventualmente são negociados aumentos reais	Aos servidores que ingressaram até a promulgação da EC nº 41/2003: paridade com seu salário da vida ativa Aos ingressantes após a promulgação da EC nº 41/2003: correção pelo índice da inflação de preços

Fonte: MPS – <www.mps.gov.br>.
Elaboração: Disoc/Ipea.

No âmbito da União, tramita há três anos no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 92/2007, que prevê a criação do Fundo de Previdência Complementar dos servidores públicos federais. Porém, as perspectivas de sua aprovação, no curto prazo, são remotas. Com efeito, a União nem sequer organizou seu regime próprio até hoje,¹¹ de modo que a administração dos benefícios segue sendo feita de maneira segmentada e independente, por cada poder (Executivo, Legislativo e Judiciário), e seu pagamento, efetuado diretamente pelo Tesouro Nacional.

11. A Lei nº 9.717/1998 previu a criação de regimes próprios, por todas as unidades federativas que assim o desejassem. Até 2009, existiam regimes próprios em todos os estados da Federação, no Distrito Federal e em 1.900 municipalidades.

Os RPPS pagaram mais de R\$ 140 bilhões em benefícios em 2009, para cerca de 3,3 milhões de beneficiários, entre inativos e pensionistas, das três esferas de governo. Além de gerar cerca de 2% do PIB de necessidade de financiamento, os benefícios incidem negativamente sobre o perfil da distribuição de renda no país, devido ao reduzido número de seus beneficiários, combinado com o alto valor do teto de seus benefícios (de R\$ 26.723,13) e o alto valor médio dos benefícios que paga. Enquanto o valor médio das aposentadorias e pensões pagas pelo RGPS em 2009 era de R\$ 744,38 (a preços de dezembro de 2010), no conjunto dos RPPS o valor médio dos benefícios pagos era de R\$ 3.511,00, ou seja, quase cinco vezes o valor médio do RGPS. Atente-se ainda para o fato de que a União tem a maior média de benefícios entre os níveis de governo, sendo que a média mensal do Executivo federal – civil e militar – era de R\$ 5.825,29, enquanto os Poderes Legislativo e Judiciário pagavam em média R\$ 17.306,72 e R\$ 14.717,21 a título de aposentadoria ou pensão em 2009 (a preços de dezembro de 2010).

TABELA 5
Indicadores selecionados dos RPPS – 2009

	Número de aposentadorias e pensões	Benefício mensal médio (R\$ em dez./2010) ¹	Receita (R\$ bilhões em dez./2010) ²	Despesa (R\$ bilhões em dez./2010)	Resultado (R\$ bilhões em dez./2010)	PIB (%) ³
Total	3.345.120	3.511	71,5	142,2	(70,7)	-2,09
União	939.423	6.185	25,5	71,0	(45,4)	-1,35
Estadual	1.831.245	2.619	30,1	57,6	(27,5)	-0,81
Municipal	574.452	1.980	15,9	13,6	2,3	0,07

Fontes: *Anuário Estatístico da Previdência Social 2009/MPs*; *Boletim Estatístico de Pessoal* nº 176/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); *Relatório Resumido da Execução Orçamentária de dezembro de 2009*/Superior Tesouro Nacional (STN/MF); Contas Nacionais e Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)/IBGE.

Notas: ¹ União é referente a benefícios de aposentadoria e pensão reportados no *Boletim Estatístico de Pessoal*; já para estados e municípios, calculou-se dividindo a despesa previdenciária total pelo número de inativos e pensionistas reportado no *Anuário Estatístico da Previdência Social*.

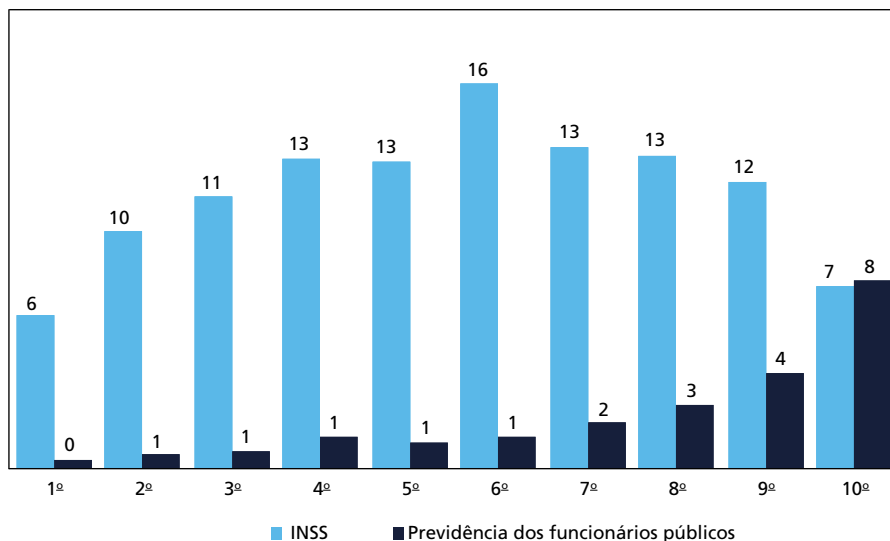
² Para a união, dados da STN/Relatório Resumido da Execução Orçamentária com ajuste de contribuição patronal para servidores ativos civis e militares, calculada como o dobro das contribuições recolhidas pelos mesmos servidores.

³ Resultado corrente sobre o PIB corrente.

Se é verdade que estas disparidades refletem as desigualdades presentes no próprio mercado de trabalho, entre os setores público e privado, cabe reconhecer que o estabelecimento de um teto de benefício igual, bem como de regras similares de reposição e reajuste, poderiam amenizar tais desigualdades. Como se pode constatar no gráfico 5 a seguir, o RPPS atua em benefício dos estratos de renda mais ricos da população (décimo decil), enquanto o RGPS redistribui melhor seus benefícios entre os vários segmentos de renda.

GRÁFICO 5

Participação da renda de previdência no total do rendimento familiar por decil de renda
(Em %)



Fonte: Hoffman (2010), com dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 2008-2009.

Como mostram os dados da POF 2008-2009, que pela primeira vez separaram os beneficiários do RPPS daqueles vinculados ao RGPS, a desigualdade entre todas as rendas dos brasileiros – incluídas todas as transferências monetárias e os rendimentos do trabalho e de propriedade – resultava em um Coeficiente de Gini de 0,56 em 2008. Contudo, ao se desagregar as rendas provenientes de cada regime previdenciário, verifica-se que a razão de concentração dos benefícios do INSS é de 0,48, menor, portanto, que o Índice de Gini. Já os benefícios dos RPPS apresentam um coeficiente de concentração de renda muito superior (0,82).¹² Estes números evidenciam que, enquanto o RGPS reduz a desigualdade de renda promovida pelo mercado de trabalho e outras rendas, os RPPS contribuem para aumentar a desigualdade de renda no Brasil.¹³

Diante do exposto, parece claro que o aprofundamento da justiça distributiva no interior do sistema previdenciário brasileiro depende da aprovação de medidas – já desenhadas – que implementem efetivamente o teto de benefício para o RPPS. Ao lado disso – e mesmo antes –, é mister regulamentar o regime

12. Hoffman (2010), a partir de dados da POF 2008-2009.

13. O coeficiente de concentração da renda do trabalho de funcionários públicos civis e militares, na PNAD 2008, é de 0,74, atestando que parte dos efeitos regressivos das aposentadorias e das pensões dos funcionários públicos reflete a regressividade imposta pelos próprios salários da categoria. Empregou-se, para este cálculo, a PNAD, uma vez que a POF ainda não discrimina a renda do trabalho segundo os setores público e privado.

próprio de previdência dos servidores da União, bem como criar as condições para a implementação da previdência complementar dos servidores públicos.

Ainda que se defenda a instituição efetiva do teto para o RPPS, não se pode ignorar os custos fiscais da transição do atual regime para o regime misto. Estima-se que haveria um custo de 0,07% do PIB ao ano durante, pelo menos, 30 anos.¹⁴

Talvez ainda mais relevantes sejam os entraves políticos, uma vez que a instituição de um regime de previdência complementar forçosamente requererá administração conjunta do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e Ministério Público (MP), para efeito de pulverização do risco atuarial mediante uma soma mais vultosa de recursos. Uma administração conjunta implica perda de graus de liberdade, por parte de cada poder isoladamente, quanto à definição das regras de contribuição, remuneração dos fundos, bem como de acesso aos benefícios.¹⁵

Sobre esse aspecto, cumpre destacar, ademais, que o valor médio de aposentadoria dos servidores da União, juntando-se Ministério Público, Legislativo e Judiciário, é mais de três vezes o valor percebido, na média, pelo servidor do Executivo civil. Em junho de 2010, o valor médio das aposentadorias do Executivo civil, incluindo o Ministério Público da União, foi de R\$ 5.912,00, enquanto os valores percebidos pelos servidores do Legislativo e do Judiciário foram, em média, de R\$ 17.932,00 e R\$ 16.040,00, respectivamente.¹⁶ Portanto, para fins de aumento da justiça distributiva é imprescindível, que todos os poderes da União sejam contemplados pelo novo regime de previdência complementar.

4.1.2 Acúmulo de renda previdenciária com renda do trabalho e acúmulo de benefícios de aposentadoria e pensão

Dois outros temas, diretamente implicados na questão da justiça distributiva do sistema previdenciário brasileiro, têm também despontando com força na agenda do debate público. Trata-se das situações de: *i*) acúmulo de rendimentos do trabalho com os de aposentadoria; e *ii*) acúmulo de aposentadoria e pensões.

No que tange ao acúmulo da renda do trabalho com a de aposentadoria, a injustiça distributiva adviria do fato de que o recebimento simultâneo de ambas promoveria uma elevação da renda total do trabalhador, o que seria incompatível com o princípio de que o benefício de aposentadoria deve funcionar como uma *renda de substituição à renda do trabalho*. Segundo este princípio, a aposentadoria

14. Caetano (2008).

15. Existe, ademais, um problema de economia política, ao instituir-se um mecanismo de salário indireto altamente dependente do nível da taxa de juros, criando convenções em favor de um viés de alta. Há um conflito de interesse latente na medida em que uma variável-chave da economia, altamente influenciada pelas decisões de política econômica, também seja a variável determinante da lucratividade do fundo que remunera, diretamente ou indiretamente, os mesmos burocratas e políticos que subsidiam tais decisões.

16. Dados de Brasil (2010d).

tem por finalidade garantir o bem-estar do trabalhador, quando da perda de sua capacidade laboral em sua velhice. Se a perda da capacidade de trabalho não se verifica, a renda da aposentadoria se constitui em uma renda adicional e complementar, fugindo de seus propósitos e, possivelmente, promovendo disparidade em favor daqueles que ainda têm capacidade laboral.

Não obstante sua razoabilidade, os argumentos citados anteriormente apresentam também fragilidades, na medida em que não levam em conta os níveis de bem-estar permitidos pelos benefícios de aposentadoria, sobretudo para aqueles aposentados que recebem benefícios no valor do piso previdenciário – que representam 65% do total de aposentados –, mas não só para estes. De qualquer modo, a definição de um “nível de bem-estar adequado” não é trivial e a ampla literatura sobre o tema ainda não foi capaz de revelar consensos mínimos em torno dele.

Por outro lado, observa-se nas relações trabalhistas a prática de se declarar um salário de contribuição inferior ao salário efetivo, com o propósito de reduzir os custos da proteção social, que incidem principalmente sobre as empresas. Isto implica que a aposentadoria percebida no futuro pode ser muito aquém do nível de renda médio dos últimos anos de trabalho.¹⁷ Nesse sentido, para uma parcela expressiva da população, o nível de reposição oferecido pela aposentadoria é bem menor que o salário integral do trabalhador ativo, obrigando à continuidade da vida laboral sob pena de perda expressiva de bem-estar.

Deve-se pontuar, além disso, que o mecanismo de desconto inaugurado pelo fator previdenciário implicou uma taxa de reposição substantivamente menor para aqueles que requerem a aposentadoria por tempo de contribuição, em idades muito inferiores à expectativa de sobrevida de sua coorte, tal como estimada pela tábua de mortalidade elaborada pelo IBGE.¹⁸ Se, por um lado, o desconto tende a desincentivar a aposentadoria precoce, por outro, este pode criar a necessidade de o trabalhador se manter no mercado de trabalho por mais tempo.

Uma análise exploratória dos dados de diferentes PNADs sobre a população aposentada, tanto pelo RGPS quanto pelo RPPS, sugere algumas interpretações iniciais sobre estes fenômenos, que podem contribuir para o teste de algumas hipóteses. Para 2009, observou-se que 29% dos aposentados no Brasil exerciam algum trabalho. Entre as mulheres, esse fenômeno ocorreu em 23% dos casos, enquanto entre os homens este foi mais recorrente, incidindo sobre 34% dos aposentados. Também vale destacar que esta situação ocorre predominantemente no meio urbano, em que moram 65% dos aposentados que trabalham.

17. A entrada na inatividade também significa perda de outros benefícios, como participação em lucros e resultados, tíquete-alimentação e transporte, cestas básicas e outros.

18. A fórmula do fator previdenciário leva em conta esta tábua, ao lado da idade do indivíduo, para determinar o primeiro salário-benefício do segurado do RGPS.

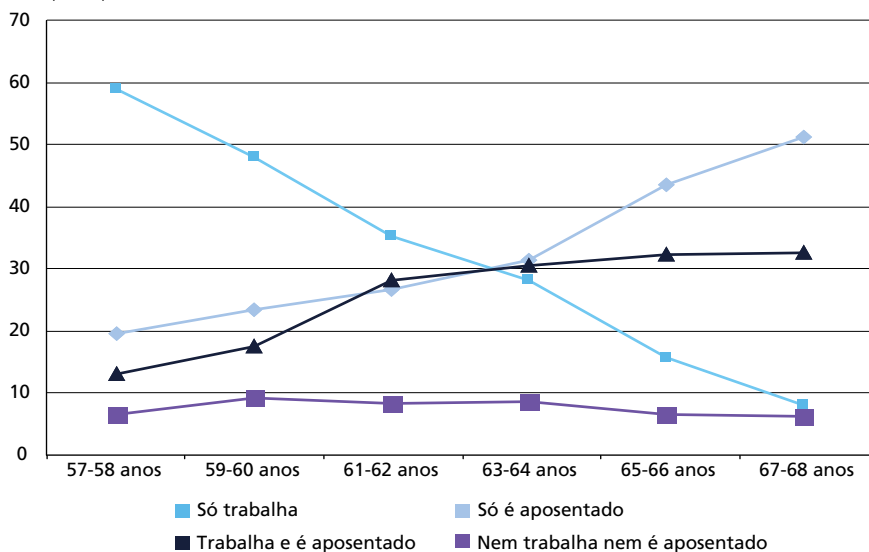
O acúmulo de trabalho com aposentadoria muda ao longo da vida dos indivíduos de maneira distinta para homens e mulheres. Os gráficos 6 e 7 apresentam a trajetória de uma coorte de homens e mulheres, ao longo de dez anos (de 1999 a 2009). Observa-se que, entre homens que tinham de 57 a 58 anos de idade, em 1999, 60% apenas trabalhavam, enquanto 20% eram aposentados e não trabalhavam, 14% acumulavam trabalho e aposentadoria e 7% não trabalhavam nem eram aposentados.

Essa distribuição se altera bastante dez anos depois, quando a maioria dos homens desse grupo (52%) deixa o mercado de trabalho para se aposentar, embora uma parcela significativa (33%) continue trabalhando, mesmo tendo se aposentado.

Entre os homens, o acúmulo de aposentadoria com trabalho se torna mais frequente na passagem dos 59 para 60 anos para as idades de 61 e 62 anos. Ou seja, antes da idade considerada mínima para a modalidade de aposentadoria por idade: 65 anos. Assim, 94% dos casos de acúmulo ocorrem antes da idade de 65 anos, indicando que esta prática é fundamentalmente possibilitada pelo regime de aposentadorias por tempo de contribuição.

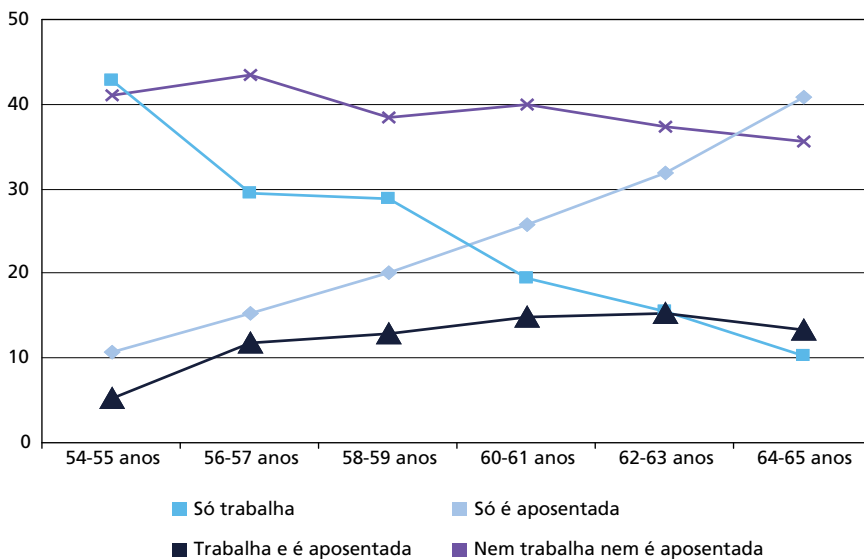
GRÁFICO 6

Homens – incidência de trabalho e aposentadoria oficial, 1999-2009
(Em %)



Fontes: PNADs/IBGE.

GRÁFICO 7
Mulheres – incidência de trabalho e aposentadoria oficial, 1999-2009
 (Em %)



Fontes: PNADS/IBGE.

Também no caso das mulheres, o acúmulo de trabalho com aposentadoria aumenta quase que exclusivamente antes dos 65 anos, e a condição de atividade é majoritariamente substituída por uma condição de inatividade com aposentadoria. No entanto, surpreende, no caso das mulheres, a manutenção de um patamar bastante alto de inatividade sem aposentadoria.

Observando-se ainda outras coortes femininas, constata-se que cerca de 40% das mulheres acima de 48 anos permanecem sem trabalho e sem aposentadoria até a idade de 65 anos, a partir da qual o percentual deste grupo diminui lentamente. Estes dados refletem fortemente os efeitos da divisão do trabalho segundo gênero no Brasil – na qual os homens tendem a ser mais ativos no mercado de trabalho – e evidenciam a importância de seu reconhecimento para o adequado enfrentamento do desafio de expansão da cobertura previdenciária no país. Também indica, como será visto mais à frente, o papel fundamental que as pensões ainda cumprem na garantia de renda às mulheres.

Seria necessária uma avaliação mais extensa – que certamente está além do escopo deste capítulo – para se identificar os estratos de renda que mais se beneficiam do acúmulo de trabalho e renda, bem como para se testar possíveis efeitos de mudanças de regras relativas à questão da acumulação de rendas de aposentadoria e do trabalho. Ainda assim, cumpre destacar que 62% das aposentadorias daqueles que continuam trabalhando é de valor igual ou menor que um salário mínimo, enquanto

apenas 3,4% estão acima do teto do RGPS – indicando que são funcionários públicos. Sendo assim, seriam reduzidos, por exemplo, os efeitos progressivos de eventuais novas regras, que aplicassem descontos lineares sobre benefícios de aposentados que optassem por continuar trabalhando. Alguma progressividade talvez pudesse ser lograda, caso se adotassem descontos maiores para valores acima de um salário mínimo.

Também com relação à justiça distributiva do sistema previdenciário, observam-se no debate público opiniões que apontam a regra que permite o acúmulo de aposentadoria com pensões como injusta e geradora de iniquidades. Novamente, não se trata de matéria fácil de arbitrar, pois as pensões cumprem o papel de amparo aos membros da família do segurado, o que é totalmente distinto da aposentadoria individual e intransferível destes membros. Nesse sentido, mesmo que o beneficiário da pensão mantenha-se ativo ou receba sua renda de aposentadoria, sua família ainda pode precisar de amparo pela falta da renda do ente falecido no bolo da renda familiar. Ainda assim, uma análise comparativa pode revelar iniquidades entre famílias que percebem duas aposentadorias em relação àquelas que percebem uma aposentadoria e uma pensão, sendo que esta última teria, em tese, um membro a menos.

TABELA 6

Cobertura de pensões e aposentadorias oficiais, segundo sexo e faixa etária – 2009

Faixa etária	Número de pensionistas	Pensionistas na população (%)	Aposentados na população (%)	Pensionistas que acumulam aposentadoria na população (%)
Mulheres				
Até 49 anos	975.988	1,3	0,4	0,0
50-54 anos	488.066	8,5	8,5	0,4
55-59 anos	620.757	13,3	25,4	2,3
60-64 anos	701.513	19,7	47,0	6,7
65-69 anos	730.216	25,2	58,3	9,2
70-74 anos	779.147	34,5	60,7	14,4
75-79 anos	681.041	42,8	62,1	19,0
80 ou mais anos	879.647	48,8	57,7	18,6
Total	5.856.375	5,9	8,9	1,6
Homens				
Até 49 anos	323.308	0,4	0,6	0,0
50-54 anos	74.305	1,5	11,5	0,2
55-59 anos	98.166	2,4	26,6	0,5
60-64 anos	75.550	2,5	54,3	1,3
65-69 anos	91.399	3,7	82,7	2,2
70-74 anos	71.511	4,0	88,8	2,5
75-79 anos	68.023	5,9	91,3	4,4
80 ou mais anos	96.598	8,3	92,3	7,0
Total	898.860	1,0	10,2	0,3

Fonte: PNAD 2009/IBGE.

Como revela a tabela 6, as mulheres são beneficiárias de 87% das pensões por morte no Brasil, as quais perfazem 5,9% da população feminina como um todo.¹⁹ Porém, a importância das pensões só se torna relevante nas faixas etárias de maior idade, em particular acima de 60 anos. Nesse sentido, as pensões têm um papel de garantia de renda das mulheres e suas famílias, frente à sua baixa cobertura pelas aposentadorias. Somando-se as pessoas acima de 60 anos, enquanto apenas 56% das mulheres recebiam aposentadoria em 2009, 31% recebiam pensões e 12% recebiam pensões e aposentadoria. A sobreposição de aposentadoria e pensão ocorre para 1,6% da população feminina como um todo, ou 27,5% das mulheres pensionistas.

Contando-se homens e mulheres, o acúmulo de aposentadoria e pensão em 2009 ocorreu para 28,4% do total de pensionistas no Brasil. Ainda que expressiva, especula-se que a sobreposição de benefícios no Brasil ainda não alcançou seu limite, uma vez que a participação das mulheres no mercado de trabalho ainda é reduzida frente àquela dos homens, principalmente nas faixas etárias mais velhas.

Em 61% das situações de acúmulo, tanto pensões como aposentadorias são ambas de valor igual ou menor a um salário mínimo. Ou seja, 61% dos acúmulos perfazem um total de, no máximo, dois salários mínimos (R\$ 930,00, em valores de setembro de 2009). Em outros 20% dos casos de sobreposição, o valor de cada benefício supera o salário mínimo; em somente 1% dos casos, ocorre de ambos os benefícios estarem acima do teto do RGPS (R\$ 3.218,90, em setembro de 2009).

Justamente por serem, na média, fornecidos de forma parecida à distribuição total dos benefícios no sistema previdenciário, e por incidirem sobre uma parcela não muito expressiva da população segurada, os casos de acúmulo de aposentadorias e pensões não parecem, de forma agregada, ferir sobremaneira o princípio de justiça distributiva do sistema. Não obstante, o aumento da participação da mulher no mercado de trabalho pode vir a alterar este quadro, aumentando a sobreposição e requerendo alguma medida de desconto para estas situações. Cumpre alertar que a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, no entanto, não se traduziu ainda em redução das diferenças salariais entre mulheres e homens, o que deve ser levado em conta em eventuais mudanças nas regras sobre pensões.

4.2 Aumento da cobertura dos trabalhadores ativos

A análise da evolução da cobertura previdenciária feita na seção 3.1 deste capítulo mostrou a correlação positiva havida entre esta e o crescimento econômico, nos cinco anos que precederam a crise internacional de 2009. Em que pesem as expectativas otimistas de sustentação do ritmo de crescimento, bem como os

19. É importante ter em mente que a captação das rendas de pensões, aposentadoria e outros benefícios sociais, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), podem ser capturados com certa sobreposição na PNAD. No entanto, isto não invalida os resultados gerais.

importantes esforços do Estado brasileiro, para facilitar e incentivar a inclusão previdenciária, o desafio da expansão da cobertura permanece expressivo, demandando a busca de novos caminhos para sua superação. Parte do sucesso desta busca depende de um entendimento mais preciso do quadro da desproteção previdenciária atual, em suas relações com o mercado de trabalho brasileiro. É este esforço que se pretende desenvolver neste estudo, ainda que de maneira preliminar.

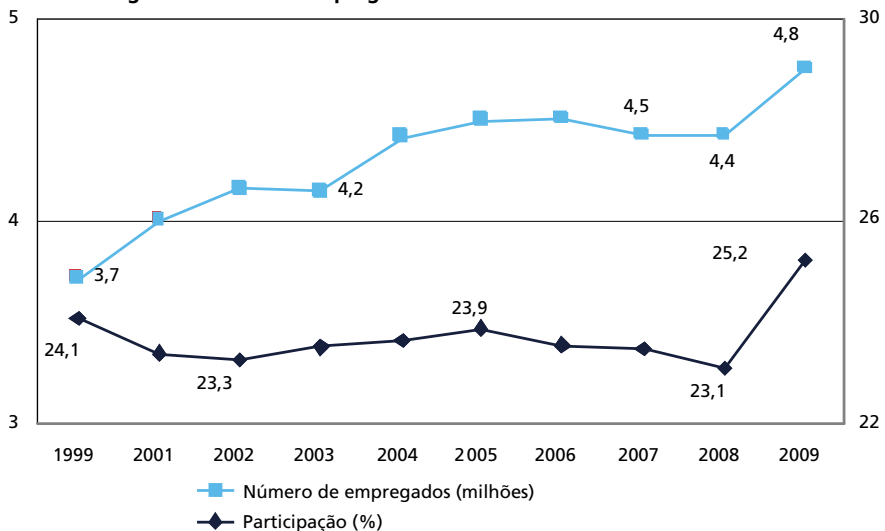
Quando observados a partir de sua posição ocupacional, os 41% da PEA de trabalhadores não vinculados à Previdência Social são, em sua maioria, trabalhadores assalariados sem carteira (42%). Os demais são trabalhadores autônomos (28%), desempregados (23%) e outros sem remuneração, trabalhadores para o próprio consumo ou ainda empregadores (7%).

4.2.1 A formalização do emprego doméstico

Dos empregados sem carteira, um quarto (25%) é constituído por um grupo relativamente homogêneo e peculiar da constituição do mercado de trabalho no Brasil: o grupo de empregadas(os) domésticas(os). Em 2009, 93% dos empregos domésticos eram ocupados por mulheres. Tomando-se o conjunto de empregadas(os) domésticas(os), os dados da PNAD 2009 mostram que 71% destas não contam com carteira de trabalho assinada. Tal situação de precariedade tem persistido ao longo do tempo, como evidencia o gráfico 8 a seguir.

GRÁFICO 8

Evolução do número de empregadas(os) domésticas(os) sem carteira e participação da categoria no total de empregados sem carteira



Analisando-se mais detidamente o trabalho doméstico, constata-se que este é marcado por características sociológicas e institucionais que fragilizam significativamente o poder de barganha daqueles que o desempenham. Do ponto de vista sociológico, esta atividade responde por importante parcela das ocupações femininas no país,²⁰ o que a coloca, desde logo, em posição subalterna na hierarquia social. Ademais, sobrevivem nas relações de trabalho típicas desta ocupação traços das relações servis pré-capitalistas – como considerações sobre a “bondade” ou a “generosidade” dos patrões, pelos empregados – que intervêm na decisão do trabalhador de reclamar seus direitos e dificultam sobretudo a consolidação de relações contratuais entre as partes. Institucionalmente, os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores domésticos, além de terem sido reconhecidos tardiamente no país,²¹ são mais restritos que os das demais categorias. Desta forma, a própria legislação trabalhista vigente, se não agrava, reforça as desigualdades a que estão submetidos os trabalhadores nestas ocupações.

A correção dessas distorções não é trivial, seja por causa do baixo poder de pressão da categoria frente à contraparte empregadora, seja em razão da força dos valores e das representações sociais associadas ao trabalho doméstico, aos quais aderem, muitas vezes, os próprios trabalhadores. Não obstante, trata-se de um segmento expressivo, para o qual a melhoria de patamar de direitos e oportunidades traria imensos benefícios.²²

TABELA 7

Trabalhadoras domésticas sem carteira assinada nem contribuição previdenciária, segundo número de domicílios trabalhados no mês de referência e número de vezes por semana habitualmente trabalhados

Ano	Total	Trabalha em apenas um domicílio		Trabalha em mais de um domicílio	
		Até 2 vezes por semana	3 vezes ou mais	Até 2 vezes por semana	3 vezes ou mais
2004	4.300.126	425.969	2.853.039	196.702	824.209
2005	4.356.808	437.552	2.853.485	217.642	848.129
2006	4.372.080	472.847	2.702.866	226.655	969.141
2007	4.248.626	421.049	2.581.534	233.681	1.012.362
2008	4.250.688	427.662	2.546.420	243.110	1.033.496
2009	4.525.837	490.790	2.518.324	329.394	1.187.329
Participação (%)					
2004	100	10	66	5	19
2005	100	10	65	5	19
2006	100	11	62	5	22
2007	100	10	61	6	24
2008	100	10	60	6	24
2009	100	11	56	7	26

Fontes: PNADs/IBGE.

20. O emprego doméstico perfaz 17% dos postos de trabalho ocupados por mulheres.

21. Ocorreu apenas nos anos 1970.

22. Além dos óbvios benefícios às trabalhadoras, o fortalecimento da categoria como detentora de direitos pode aliviar a demanda desta sobre outros benefícios sociais, como do Programa Bolsa Família (PBF).

No intuito de refinar a análise esboçada anteriormente, interessa constatar que ainda em 2009 a maioria das empregadas domésticas, sem carteira assinada e sem qualquer contribuição previdenciária individual, trabalhava em apenas um domicílio, no qual prestavam serviços três ou mais vezes por semana. Ou seja, pelo menos 56% das empregadas domésticas desprotegidas têm uma relação de trabalho unívoca e possivelmente assalariada, porém ilegal do ponto de vista da legislação trabalhista e desprotegida do ponto de vista previdenciário.²³

Apesar de majoritário, o emprego doméstico em apenas um domicílio reduziu de forma notável sua participação em favor do aumento da participação de um tipo de inserção laboral oposto: o emprego doméstico em mais de um domicílio, em particular com maior dedicação semanal. Este tipo de inserção, ainda que possivelmente mais rentável para a trabalhadora e potencialmente mais autônomo em relação ao empregador, implica maior incerteza quanto à possibilidade de compartilhamento do custo associado à proteção social. Empregos intermitentes, com pagamentos diários, trazem uma transformação crucial da categoria de empregada doméstica, aproximando-a a uma categoria de “autônoma doméstica”. Com esta mutação, transferem-se os custos da proteção social para a trabalhadora, cujos recursos disponíveis para contribuições previdenciárias, férias, 13º salário, entre outros, são no mínimo escassos.

Em suma, o desafio do aumento da cobertura previdenciária deve enfrentar o problema da alta informalidade do emprego doméstico com: *i*) uma avaliação rigorosa dos impactos das medidas de renúncia fiscal,²⁴ cuja estimativa da Receita Federal para 2009 era de apenas R\$ 221 milhões (valores correntes) e esta reduziu em 60% em termos reais em relação a 2008;²⁵ *ii*) considerável disposição em atuar por meio de campanhas de conscientização, fiscalização e controle social; *iii*) profissionalização e delimitação dos tipos de trabalho empreendidos pela categoria, definindo-se seus pisos salariais; *iv*) desburocratização e simplificação do processo de adesão à legislação trabalhista e ao sistema de previdência; e *v*) isonomia dos direitos trabalhistas e previdenciários das empregadas domésticas frente aos outros empregos com carteira assinada.

4.2.2 A evolução da cobertura previdenciária entre os setores de atividade

Analisando-se o conjunto de trabalhadores excluídos da proteção previdenciária, segundo o setor de sua atividade, verifica-se que estes estão mais concentrados nos setores agrícola (23%), comércio e reparação (20%), construção civil (13%)

23. Entre as empregadas(os) domésticas(os) sem carteira assinada, cerca de 5% tinham filiação a algum esquema de previdência em 2009. Por isto o número de ocupações da tabela 7 difere daquele apresentado no gráfico 8.

24. Dedução do Imposto de Renda (IR) devido pelas pessoas físicas, da contribuição patronal paga à Previdência Social pelo empregador doméstico incidente sobre o valor da remuneração do empregado. Limitada ao valor da contribuição patronal calculada sobre um salário mínimo mensal, sobre o 13º salário e sobre a remuneração adicional de férias, referidos também a um salário mínimo. Lei nº 11.324/2006, Art. 1º, e Lei nº 9.250/1995.

25. Não sabemos em que medida esta renúncia decorreu de novas formalizações de empregadas domésticas ou apenas da dedução no IR daqueles empregadores que já assinavam a carteira de suas empregadas.

e indústria (12%). Observa-se ainda que o grau de informalidade e desproteção caiu para todas as maiores atividades, exceto para a atividade agrícola (tabela 8).

TABELA 8
Trabalhadores sem carteira assinada nem contribuição previdenciária, segundo setor de atividade¹

	Número de pessoas empregadas sem carteira	Participação setorial (%)	Participação dos empregos sem carteira no total de empregos do setor (%)							
	2009	2009	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Agrícola	2.600.818	23	23	23	23	23	22	22	22	23
Comércio e reparação	2.313.279	20	18	17	18	17	17	16	16	15
Construção	1.435.929	13	26	26	27	25	26	23	23	22
Indústria de transformação	1.409.549	12	16	15	15	14	14	13	12	12
Outras atividades	758.356	7	15	14	14	14	14	13	13	11
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	745.831	7	27	23	28	23	26	22	24	20
Alojamento e alimentação	672.137	6	20	21	22	22	21	21	21	20
Educação, saúde e serviços sociais	654.814	6	11	11	11	11	11	11	8	8
Transporte, armazenagem e comunicação	483.582	4	15	16	15	14	14	13	13	11
Administração pública	179.528	2	10	8	8	9	8	8	4	4
Outras atividades industriais	59.689	1	14	11	12	10	12	10	8	8
Atividades mal definidas	6.243	0	7	2	5	2	3	7	9	4
Total	11.319.755	100	16,7	16,1	16,4	15,7	15,6	14,8	14,4	13,5

Fontes: PNADs/IBGE.

Nota: ¹ Não inclui norte rural para fins de comparabilidade e não inclui trabalhadores em exclusivo regime de economia familiar, mas pode incluir, por erro de medida, trabalhadores agrícolas sem carteira que também são agricultores familiares.

Antes de nos determos no caso do setor agrícola, cumpre observar que o setor de comércio e reparação continua sendo um enorme desafio à proteção social, na medida em que abarca um número grande de negócios, dos mais variados tamanhos e dos mais variados ramos. Essa heterogeneidade dificulta uma ação efetiva da fiscalização do trabalho, que, por questão de efetividade, concentra suas atividades nos maiores negócios, os quais também têm mais a perder, em termos de valor da

marca, em caso de irregularidades.²⁶ Não obstante, o setor melhorou seus índices de informalidade, passando a empregar 15% de sua mão de obra sem carteira em 2008, contra 18% em 2002. Já o setor de construção civil, que historicamente puxou a média brasileira de informalidade para cima, em 2002 empregava 26% de sua mão de obra sem carteira, reduzindo esse percentual para 22% em 2009.

A atividade agrícola emprega cada vez menos pessoas pela progressiva mecanização de sua produção, mas não progrediu no perfil de suas contratações. Além de gerar o maior contingente de ocupações de trabalhadores sem carteira e sem contribuição previdenciária entre as várias atividades, só perdendo para o emprego doméstico analisado anteriormente, o grau de informalidade no total de emprego agrícola não se reduziu entre 2002 e 2009.

Nesse último ano, dos mais de 2,6 milhões de empregados agrícolas sem carteira, 61% eram temporários e 39% permanentes. Ainda que a legislação obrigue a formalização dos trabalhadores temporários, apenas 87% destes têm carteira assinada.

Não se pode, no entanto, tomar a totalidade dos empregados rurais sem carteira como desprotegidos, pois, desde a CF/88, abriu-se a possibilidade de conceder aposentadorias por idade aos trabalhadores agrícolas que prestassem serviços a uma ou mais empresas, em caráter eventual e *sem relação de emprego*, a serem enquadrados como segurados contribuintes individuais da Previdência. Para serem elegíveis, estes precisam comprovar no mínimo 15 anos de trabalho rural deste tipo, sendo a exigência de meses comprovados menor para aqueles que entrarem com pedido de concessão entre dezembro de 2010 e dezembro de 2020.²⁷

Além da proteção via Previdência Social, existe a garantia do benefício de prestação continuada da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), no caso daqueles cuja renda familiar *per capita* é menor que um quarto de salário mínimo. O teste de meios empreendido pelo BPC é notadamente mais rápido e menos burocrático que a comprovação da atividade rural de caráter eventual por tantos anos. Ainda que o BPC não pague 13º salário, como faz a Previdência, o valor do benefício é também igual ao salário mínimo.

Não obstante os atenuantes anteriormente citados, o grau de proteção oferecido aos empregados rurais sem carteira é residual. Previdência e assistência promovem uma proteção: *i*) restrita à oferta de um benefício para idosos no valor de um salário mínimo, não contando assim com as garantias do direito trabalhista, tampouco com a cobertura dos riscos característicos da idade ativa; *ii*) que obriga à comprovação de um tipo de trabalho caracterizado justamente pela ausência de

26. Nesse sentido, a maior efetividade da fiscalização está no maior número de empregados, bem como no "efeito demonstração" que as irregularidades noticiadas têm sobre outros negócios.

27. Lei nº 11.718, de 20 de junho de 2008. Ver análise sobre o assunto na edição número 16 deste periódico.

formalização e, muitas vezes, contratado verbalmente; e *iii*) que restringe o acesso ao caso dos trabalhadores eventuais sem relação de emprego e dos trabalhadores rurais extremamente pobres. Nesse sentido, cumpre fazer uma avaliação mais rigorosa e abrangente da situação de desproteção no campo para que a sociedade brasileira possa saldar este passivo.

Por fim, pode ser oportuno resgatar nesse momento o debate em torno da desoneração da folha de salários. Ainda que a vigência de um processo de crescimento econômico generoso e sustentado tenha possibilitado o aumento da cobertura e a redução da necessidade de financiamento, em um contexto de valorização real do salário mínimo, não seria ocioso rediscutir as bases de financiamento do RGPS com um viés de aumento da cobertura.²⁸ Mudanças nas bases de incidência e cálculo das contribuições – por exemplo, passando da folha de pagamentos para o faturamento –, redefinição do *mix* de contribuições e impostos gerais no financiamento do INSS, alíquotas progressivas de contribuição, entre outras opções, podem ser avaliadas, desde que haja hipóteses robustas quanto à possibilidade de estas mudanças gerarem um aumento substantivo da cobertura previdenciária que compensem a perda de arrecadação.²⁹

4.3 O desafio demográfico

A projeção populacional, publicada pelo IBGE em novembro de 2008, pautou um intenso debate em torno da tendência de envelhecimento da estrutura populacional brasileira a médio e longo prazos. Com efeito, a acentuada queda na taxa de fecundidade, associada ao aumento da expectativa de sobrevida dos brasileiros, implicará queda progressiva da razão entre ativos e inativos nos próximos anos. Se hoje os idosos acima de 60 anos representam em torno de 10% da população brasileira, em 2030 devem perfazer 18,7%. Ou seja, para cada pessoa acima de 60 anos, teremos 3,1 pessoas entre 20 e 60 anos, em 2030. Hoje esta relação é de 5,6 de pessoas entre 20 e 60 anos para cada idoso.³⁰

Ainda que esse seja um fato da maior relevância para o cálculo da sustentabilidade de longo prazo da Previdência, os cálculos da necessidade de financiamento do INSS, já se levando em conta a revisão do IBGE, apontados pelo MPS na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2011, estão longe de ser catastróficos.³¹

28. Ver exercício bastante interessante em Ansiliero *et al.* (2010).

29. Nesse sentido, nos parece que ainda seria frutífero estender os estudos de impacto do Simples e do Simples Nacional para contemplar uma análise de custo e benefício.

30. Estimativas de Ipea (2010) apresentam trajetória de envelhecimento ainda mais aguda, com um pico populacional em 2030 de 206,8 milhões. A projeção do IBGE é recorrentemente mais conservadora e aponta o pico populacional em 2039 com 219 milhões de habitantes.

31. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) 2010, anexo III. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/pldo_2011>.

TABELA 9
Hipóteses e resultado financeiro estimado do RGPS – 2010-2030
 (Em %)

	2010	2015	2020	2025	2030
Varição anual do PIB	5,20	2,98	2,70	2,35	1,94
Massa salarial	11,64	6,58	6,30	5,93	5,51
Inflação – INPC	5,08	3,50	3,50	3,50	3,50
Reajuste do salário mínimo	9,68	3,50	3,50	3,50	3,50
Reajuste dos demais benefícios	6,14	3,50	3,50	3,50	3,50
Necessidade de financiamento/PIB	1,47	1,37	1,44	1,55	1,67

Fonte: LDO 2011, com base nas projeções populacionais do IBGE, revisão 2008. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/pldo_2011>.

Elaboração: Disoc/lpea.

As premissas consideradas no modelo – crescimento da produtividade do trabalho igual a 1,6% a.a., crescimento da população ativa de acordo com a projeção do IBGE e a manutenção da participação dos salários no PIB – geram uma estimativa de crescimento do PIB, a partir de 2015, razoavelmente conservadora, que chega a 1,94% para 2030. Adicionando-se a hipótese igualmente conservadora de que o salário mínimo real não aumentará a partir de 2015, a necessidade de financiamento aumentará de forma lenta, alcançando 1,67% do PIB em 2030.

Em que pese a atestada sustentabilidade de longo prazo da Previdência Social, mesmo considerando-se o cenário de envelhecimento da população, tal fenômeno traz a necessidade de revermos as regras de elegibilidade à aposentadoria para que a idade média de aposentadoria possa refletir a nova situação de longevidade do brasileiro e a crescente postergação de sua entrada no mercado de trabalho.

Inúmeras são as propostas que visam aumento da idade média de aposentadoria, hoje em torno de 58 anos.³² O instrumento mais importante de mudança nas regras de concessão com vista ao aumento da idade média de aposentadoria foi o fator previdenciário, mas este tem sido recorrentemente questionado pelos trabalhadores, por impor descontos substantivos àqueles que se aposentam antes dos 60/65 anos, bem como por introduzir razoável grau de incerteza quanto ao valor do benefício.³³

32. Cálculo próprio que contempla as aposentadorias por idade e tempo de contribuição, clientela rural e urbana, bem como mulheres e homens, usando-se os pesos de cada espécie, clientela e sexo no total de benefícios emitidos em 2009 e as idades médias de aposentadoria verificadas em janeiro de 2010 – dados de Brasil (2009, 2010a).

33. Complementarmente, o fator previdenciário possibilita a correção de uma distorção distributiva do RGPS criada pela modalidade ATC. Em larga medida, esta espécie se justificava como um modo de compensar a entrada no mercado de trabalho de forma precoce, notadamente imposta aos trabalhadores com menores oportunidades e qualificação. No entanto, sabe-se que a modalidade ATC beneficia mais os maiores decís da distribuição de renda.

TABELA 10
Idade média de concessão dos benefícios de aposentadoria – janeiro de 2010

Clientela	Sexo	Idade	Tempo de contribuição	Invalidez
	Total	60,9	53,3	51,5
Total	Masculino	63,0	54,2	51,1
	Feminino	59,5	51,5	52,1
	Total	63,7	53,3	51,8
Urbano	Masculino	66,0	54,2	51,2
	Feminino	62,1	51,5	52,6
	Total	59,0	53,7	49,5
Rural	Masculino	61,0	53,9	50,3
	Feminino	57,7	51,4	48,0

Fonte: Brasil (2010a).

Do ponto de vista daqueles que defendem aumento da idade média de aposentadoria, o FP foi pouco efetivo na elevação desta. A idade média de aposentadoria por tempo de contribuição para os homens, por exemplo, cresceu de 54,3 anos, antes do início da vigência do FP em 1999, para 56,9 anos depois do FP, mas teve parte de seu efeito revertido desde 2004.³⁴ Deste modo, outro mecanismo deve ser pensado para substituir o FP, com vista a promover maior grau de certeza, sem, no entanto, abdicar do objetivo de aumentar o tempo de vida ativa do trabalhador.

De forma geral, as propostas de aumento da idade média de aposentadoria são de quatro tipos: *i*) extinção da aposentadoria por tempo de contribuição, convertendo-a para o esquema de idade mínima; *ii*) aumento simples do tempo de contribuição que confere elegibilidade; *iii*) instituição de uma regra mista de contagem de tempo e idade de aposentadoria, o que, por um lado, mantém a possibilidade de aposentar-se antes da idade mínima atual, mas, por outro, garante que apenas aqueles que efetivamente começaram a trabalhar muito cedo gozem dela; e *iv*) instituição de uma regra mista de contagem de tempo e idade de aposentadoria aliada a uma tabela de desconto congelada no tempo.

Arbitrar sobre as matérias neste estudo tangenciadas depende, sem dúvida, de um conhecimento extenso das perdas e dos ganhos de cada proposta. Perdas não só para o caixa da Previdência, mas antes, para os preceitos de justiça que regem o sistema, não obstante tais preceitos estejam em constante disputa no debate público.

34. Dados do Dataprev/MPS, compilados em Delgado *et al.* (2006).

REFERÊNCIAS

ANSILIERO, G. *et al.* Desoneração da folha de pagamentos e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. *In*: CASTRO, J.; SANTOS, C.; RIBEIRO, J. **Tributação e equidade no Brasil**. Brasília: Ipea, 2010.

BRASIL. Receita Federal. **Demonstrativo dos gastos tributários 2009**. Brasília, agosto 2008. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/BenTributarios/default.htm>>.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Anuário Estatístico da Previdência Social**. Brasília, 2009.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, v. 15, n. 1, jan. 2010a.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Boletim Estatístico da Previdência Social**, Brasília, jun. 2010b.

_____. Ministério da Previdência Social (MPS). **Informe da Previdência Social**, Brasília, v. 22, n. 1, jan. 2010c.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Boletim Estatístico de Pessoal**. Brasília, 2010d.

CAETANO, M. Previdência complementar para o serviço público no Brasil. **Revista Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 8, p. 120-149, dez. 2008.

CAMPOS, A. **Aspectos da proposta de mudança na regulamentação da previdência rural no Brasil**. Brasília: Ipea, jun. 2006 (Texto para Discussão, n. 1195).

CORSEUIL, C.; MOURA, R. **O Simples Federal e a geração de empregos na indústria**. 2009. Mimeografado.

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

_____. **Avaliação do Simples: implicações à formalização previdenciária**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1277).

FOGUEL, M. N. *et al.* **Impacto do Plano Simplificado de Previdência sobre as contribuições voluntárias à Previdência Social**. Brasília: Ipea, ago. 2010. Mimeografado.

HOFFMAN, R. **Progressividade e regressividade de parcelas do rendimento familiar no Brasil em 2008-2009**. Campinas, ago. 2010. Mimeografado.

IPEA. **PNAD 2009 – primeiras análises: tendências demográficas**. Brasília, out. 2010 (Comunicado, n. 64).

SCHWARZER, H.; QUERINO, C. **Benefícios sociais e pobreza: programas não contributivos da seguridade social brasileira**. Brasília: Ipea, dez. 2002 (Texto para Discussão, n. 929).