

PREVIDÊNCIA SOCIAL E REDISTRIBUIÇÃO DE RENDA INTERMUNICIPAL

Edvaldo Duarte Barbosa¹¹

Rogério Nagamine Costanzi¹²

Tradicionalmente, a Previdência Social, em especial devido à Previdência rural, é vista como um importante mecanismo de redistribuição de renda da cidade para o campo, bem como entre municípios. Também há uma ênfase sobre o importante papel que a Previdência Social tem do ponto de vista de estimular a economia local de pequenos municípios, onde a dinâmica tem forte vínculo com o pagamento de benefícios previdenciários.

Também, tradicionalmente, uma forma de reforçar o papel da Previdência tem sido a de comparações entre o valor dos benefícios pagos pela Previdência com o das transferências para os municípios por conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Com o objetivo de avaliar as questões discutidas acima, buscando introduzir inovações nas análises, o presente artigo se encontra organizado da seguinte forma: 1) nas duas primeiras partes será feito um balanço da arrecadação, pagamento de benefícios e benefícios líquidos da Previdência Social e a relação com o PIB desses municípios, sendo esses ordenados por décimo segundo do valor do PIB *per capita* e por tamanho da população; 2) comparação do valor dos benefícios com as transferências do FPM.

1. ARRECAÇÃO E DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR DÉCIMO DE PIB *PER CAPITA* DOS MUNICÍPIOS

Uma primeira análise não tradicional consiste em fazer uma avaliação da arrecadação e das despesas da Previdência Social, por décimo de municípios ordenados pelo PIB *per capita*, sendo que o primeiro engloba aqueles com PIB *per capita* mais baixo e, obviamente, de forma inversa, o último décimo agrega aqueles com o PIB *per capita* mais elevado¹³. Cabe esclarecer que foram consideradas apenas as receitas tradicionalmente incluídas na Previdência Social e, portanto, não há igualdade entre receitas e despesas, mas, ao contrário, as últimas superam as primeiras, bem como parte da receita/despesa teve sua vinculação com algum município ignorada¹⁴.

Como mostrado pela tabela 1 abaixo, em todos os décimos, exceto aquele dos municípios de PIB *per capita* mais elevado, prevaleceu um montante de pagamentos de benefícios superior às receitas. No décimo de PIB *per capita* mais elevado, ao contrário, o valor arrecado foi superior ao montante de gastos com pagamento de benefícios, denotando um primeiro aspecto redistributivo da Previdência Social. Os dados utilizados foram de 2006, tendo em vista ser o ano mais recente com informações disponíveis para o PIB das cidades.

Ademais, o caráter da Previdência Social como mecanismo de redistribuição de renda dos municípios mais ricos para os mais pobres fica claro quando se faz a comparação do valor líquido dos benefícios (despesas – receitas) com o valor do PIB desses municípios. Enquanto no décimo dos municípios mais ricos há um excesso de arrecadação da ordem de R\$ 15,1 bilhões ou 1,1% do PIB dessas municipalidades, no décimo dos mais pobres há um excesso de benefícios em relação à arrecadação da ordem de R\$ 3,6 bilhões, que corresponde a 17,1% do PIB desses municípios.

Claramente, como pode ser visto pelos dados da tabela 1 e do gráfico 1, há uma relação inversamente proporcional entre PIB *per capita* do município e relação pagamento de benefícios líquidos (descontado a arrecadação) / PIB. A análise de correlação entre essas duas variáveis foi estimada em $-0,265$ e se mostrou significativa a 1%.

¹¹ Auditor-fiscal da Receita Federal do Brasil

¹² Coordenador-geral de Estudos Previdenciários

¹³ A regra geral é que cada decil tenha 556 municípios. Contudo, tendo em vista a existência de 5.564 municípios, restariam 4. Como forma de ajuste, esses 4 municípios adicionais foram incluídos, de forma arbitrária, no 2º, 4º, 6º e 8º decil. Tal fato altera de forma muito pouco significativa os resultados obtidos.

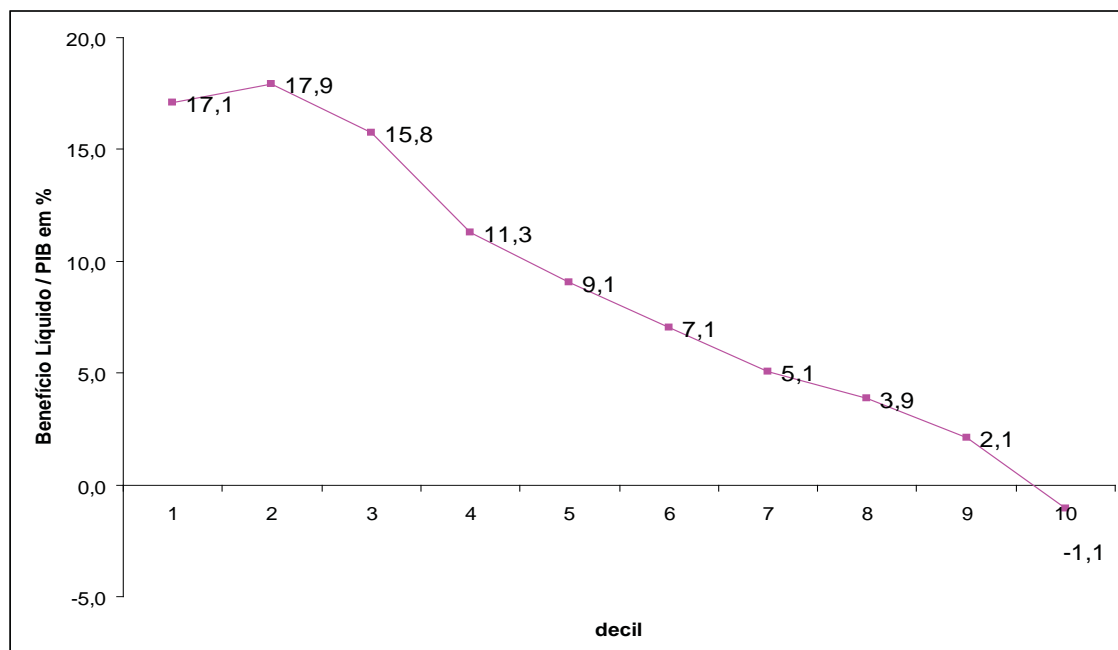
¹⁴ Do lado da receita, portanto, foram consideradas apenas as tradicionalmente vinculadas à Previdência Social, bem como parte da receita/despesa teve sua vinculação com qualquer município ignorada. No pagamento de benefícios também foi considerado o BPC/LOAS. Foi considerado o valor dos benefícios emitidos, cujos valores não são exatamente iguais ao do Fluxo de Caixa do INSS.

Tabela 1
Arrecadação* e Pagamento de Benefícios da Previdência Social
 por Décimos de Municípios Ordenados por PIB *per capita***
 Valores em R\$ correntes milhões – 2006

Décimo por PIB <i>per capita</i>	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	(3) = (2) – (1)	PIB total (4)	(3) / (4) em %
1	261	3.871	3.610	21.139	17,1
2	424	5.144	4.720	26.337	17,9
3	700	6.152	5.452	34.571	15,8
4	1.004	6.148	5.144	45.542	11,3
5	1.821	9.206	7.385	81.549	9,1
6	2.568	9.435	6.867	97.293	7,1
7	5.925	12.810	6.884	135.335	5,1
8	7.026	14.047	7.021	182.175	3,9
9	17.931	24.791	6.860	327.539	2,1
10	81.861	66.803	-15.058	1.418.317	-1,1

Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE; * Apenas receitas tradicionalmente vinculadas à Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; ** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

Gráfico 1
Relação (Benefícios – Arrecadação)/PIB em %



Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE; * Apenas receitas tradicionalmente vinculadas à Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; ** Inclui pagamento dos Benefícios de Prestação Continuada - Lei Orgânica de Assistência Social - BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS.

2. ARRECAÇÃO E DESPESAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL POR TAMANHO DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

Outra dimensão que pode ser analisada é a arrecadação e despesa da Previdência Social por tamanho do município ou população. Como pode ser visto pela tabela 2, apenas na faixa de municípios com mais de 100 mil habitantes há um volume de arrecadação superior ao de benefícios, em R\$ 3,4 bilhões, o que corresponde a 0,2% do PIB dessas cidades. Nas demais, o volume de despesas com pagamento de benefícios é superior à arrecadação (apenas aquelas fontes tradicionalmente consideradas, sem considerar as utilizadas para cobrir a necessidade de financiamento).

O maior impacto, considerada a relação benefícios líquidos / PIB, se dá para aqueles municípios com mais de 10 mil habitantes e até 20 mil habitantes, onde o pagamento de benefícios superou as despesas em cerca de R\$ 8,7 bilhões, o que representou 6,9% do PIB dessas cidades. Os dados da tabela 2 também deixam clara a importância da Previdência Social em redistribuir renda das cidades com mais de 100 mil habitantes para aquelas com até 100 mil habitantes, onde os benefícios líquidos, descontada a arrecadação, totalizaram R\$ 42,3 bilhões (5,9% do PIB desses municípios).

Tabela 2

Arrecadação* e Pagamento de Benefícios** por Tamanho da População

Valores em R\$ correntes Milhões – 2006

Tamanho do Município (número habitantes)***	Arrecadação* (1)	Pagamento de Benefícios** (2)	Benefícios Líquidos (3) = (2) – (1)	PIB (4)	(3) / (4) Em %
Até 5 mil	263	2.152	1.889	37.690	5,0
> 5 mil e até 10 mil	1.056	5.326	4.270	71.276	6,0
> 10 mil e até 20 mil	3.075	11.758	8.682	126.368	6,9
> 20 mil e até 50 mil	6.646	22.753	16.108	256.862	6,3
> 50 mil e até 100 mil	6.750	18.077	11.327	223.281	5,1
>100mil	101.731	98.341	-3.389	1.654.319	-0,2
Subtotal até 100 mil	17.790	60.066	42.276	715.478	5,9

Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE; * Apenas receitas tradicionalmente vinculadas à Previdência Social, não inclui receitas para cobrir necessidade de financiamento do Regime Geral de Previdência Social – RGPS; ** Inclui pagamento do BPC/LOAS, considera valor dos benefícios emitidos e não coincide exatamente com valores do fluxo de caixa do INSS; *** estimado pela divisão do PIB pelo PIB *per capita* da publicação do IBGE do PIB dos municípios em 2006.

A análise de correlação entre população do município e a relação (benefício líquido / PIB) se mostrou significativa a 1%, mas com um coeficiente baixo (-0,056) e inferior ao verificado com o PIB *per capita* (-0,265). Tal fato denota que, embora se possa argumentar que, quanto menor a cidade maior tende a ser a relação (benefício líquido / PIB), na realidade, a referida relação é mais negativamente correlacionada com o PIB *per capita*. Portanto, do ponto de vista estatístico, é mais correto dizer que um município com baixo PIB *per capita* tende a ter uma elevada relação (benefício líquido / PIB) do que um município com pouca população tende a ter essa referida relação elevada. Dado esse resultado, a Previdência Social¹⁵ distribui mais renda entre cidades com alto PIB *per capita* para aquelas com baixo PIB *per capita*, do que de grandes cidades para pequenos municípios (em termos de população), embora esse último efeito também exista (de cidades com mais de 100 mil habitantes para aquelas com uma população até 100 mil habitantes).

¹⁵ Inclui pagamento do BPC / LOAS.

3. OS BENEFÍCIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL E O FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

A Previdência Social tem se consolidado como a maior distribuidora de renda do país, fechando o ano de 2008 com cerca de 26 milhões de benefícios, com valor em torno de R\$ 190,0 bilhões e com presença em todo território nacional. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2007), os benefícios pagos pela Previdência Social tiram cerca de 22,2 milhões de pessoas da linha de pobreza e têm uma forte presença nas áreas rurais.

O volume de recursos mensalmente pagos pela Previdência Social e conseqüentemente injetado na economia dos municípios é expressivo e representa, principalmente para aqueles menores e mais pobres, a garantia da movimentação dos setores de serviço, comércio e transporte.

A fim de conhecer o quão expressivo é esse volume de recursos para os municípios, é importante estabelecer sua comparação com alguma fonte de recurso igualmente importante do orçamento municipal. Nesse caso, a comparação se dá com o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que é, para muitos pequenos municípios, sua principal fonte de receitas.

A Constituição Federal estabelece uma série de transferências de recursos próprios da União para os estados, Distrito Federal e municípios com o intuito de amenizar as desigualdades regionais. Uma das transferências é a do FPM e se trata de uma parcela do valor arrecadado a partir do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. O Tesouro Nacional efetua as transferências desses recursos nos prazos legalmente estabelecidos e a distribuição é feita de acordo com o número de habitantes (para cada faixa populacional, um coeficiente é estabelecido).

Em 2006 e 2008, os benefícios pagos pela Previdência Social superam os repasses do FPM em mais de 60% dos municípios brasileiros, e por região esse percentual chega ao patamar de 70% nas regiões Sul e Sudeste, conforme tabela 3.

Tabela 3

Municípios por região brasileira em que o pagamento de benefícios supera o FPM em 2006 e 2008

Região	Total de Municípios	Municípios em que os benefícios superam o FPM				%
		2006		2008		
		Quantidade	%	Quantidade	%	
Norte	449	186	41,4	181	40,3	-2,7
Nordeste	1.793	1.098	61,2	1.036	57,8	-5,6
Centro-Oeste	466	247	53,0	239	51,3	-3,2
Sudeste	1.668	1.211	72,6	1.166	69,9	-3,7
Sul	1.188	863	72,6	827	69,9	-4,2
Total	5.564	3.605	64,8	3.449	62,0	-4,3

Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE

Ao se comparar a evolução desses municípios entre 2006 e 2008, percebe-se uma queda de 4,3%, saindo de 3.605 para 3.449, fato não verificado em comparações anteriores¹⁶. Isso pode ser explicado pelo bom desempenho da economia em 2008, que se refletiu em sucessivos recordes de arrecadação federal e, conseqüentemente, no aumento do FPM, e, por outro lado, por um maior controle das despesas com pagamento de benefícios em função de medidas de gestão¹⁷ adotadas pelo Ministério da Previdência Social, o que resultou em 2008 em um crescimento percentual para as despesas inferior ao da arrecadação de contribuições previdenciárias.

¹⁶ Ver Álvaro Sólton de França, "Previdência Social e a Economia dos Municípios", Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Previdência Social – ANFIP, Brasília 2004.

¹⁷ Entre as medidas de gestão pode-se destacar a Cobertura Previdenciária Estimada (Copes) e o Censo Previdenciário. A Copes é um procedimento administrativo adotado pelo INSS que permitiu a pré-definição de datas de alta para os segurados com incapacidade temporária para o trabalho e estabeleceu duração máxima de dois anos para o auxílio-doença, período após o qual o benefício deve ser cessado ou convertido em aposentadoria por invalidez. O Censo Previdenciário realizado entre outubro de 2005 e outubro de 2007 teve como objetivo atualizar os dados cadastrais de aposentados e pensionistas do Regime Geral de Previdência Social – RGPS e, como consequência, eliminar pagamentos indevidos de benefícios.

Ao se comparar os valores do FPM e do pagamento de benefícios entre 2006 e 2008 é possível visualizar um crescimento percentual de mais que o dobro da transferência do FPM em relação ao pagamento de benefícios (tabela 4). Essa comparação deixa ainda mais clara a importância da Previdência Social para os municípios.

O FPM depende do crescimento da arrecadação federal, que foi positivamente influenciada pelo bom momento da economia em 2008, mas deve enfrentar em 2009 uma desaceleração em função da crise econômica mundial. Já o volume de recursos transferidos aos municípios pela Previdência Social apresenta uma estabilidade maior em função da sua própria natureza e ainda conta, para mais de 60% dos benefícios, com uma política de valorização do salário mínimo que lhe garante aumento real. Nesse sentido, o pagamento de benefícios previdenciários terá um importante papel anticíclico para os municípios brasileiros em 2009¹⁸.

Tabela 4
Transferência de FPM e pagamento de benefícios em 2006 e 2008
em R\$ milhões nominais¹⁹

ITEM	2006	2008	Varição de 2006 para 2008 em %
FPM	29.503	42.302	43,4
Benefícios*	158.408	190.975	20,6

Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE; * Inclui BPC/LOAS, valor dos benefícios emitidos e não totalmente similar ao fluxo de caixa do INSS.

Outro aspecto diz respeito à caracterização dos municípios onde os benefícios superam as transferências do FPM. Como pode ser visto pela tabela 5, em 2006, os 3.605 municípios para os quais o pagamento de benefícios da Previdência superava o FPM receberam, em média, R\$ 43,3 milhões do INSS contra R\$ 6,5 milhões do FPM (diferença de R\$ 36,7 milhões). Essas cidades tinham em média uma população de cerca de 48 mil habitantes e agregavam 172,2 milhões de pessoas (92,2% da população total do país).

Em 2008, para os 3.449 municípios para os quais o pagamento de benefícios superava o FPM, a média de recebimentos do INSS foi de R\$ 54,3 milhões contra R\$ 9,7 milhões do FPM (diferença de R\$ 44,6 milhões).

Tabela 5
Caracterização dos municípios onde valor do pagamento dos benefícios supera o FPM 2006 e 2008

ITEM	2006	
	Média dos 3.605 municípios	Total dos 3.605 municípios
Benefícios em R\$ milhões	43,3	156.000
FPM em R\$ milhões	6,5	23.544
Benefícios menos FPM em R\$ milhões	36,7	132.457
População	47.775	172.228.593
PIB em R\$ milhões	633,0	2.282.054
PIB <i>per capita</i> em R\$ mil	13.250	----
ITEM	2008	
	Média dos 3.449 municípios	Total dos 3.449 municípios
Benefícios em R\$ milhões	54,3	187.293
FPM em R\$ milhões	9,7	33.420
Benefícios menos FPM em R\$ milhões	44,6	153.874

Fonte: Elaboração CGEP / DRGPS / SPS / MPS a partir de dados do MPS e do IBGE

¹⁸ Não foram feitas considerações ou simulações com base em um modelo de equilíbrio geral e considerando todas as receitas utilizadas para pagamento de benefícios, mas, como colocado anteriormente, apenas aquelas tradicionalmente vinculadas à Previdência Social.

¹⁹ No caso do pagamento de benefícios, trata-se do valor dos emitidos e para os quais foi possível vincular algum município (excluídos os ignorados) e cujo valor/conceito não é totalmente similar ao do fluxo de caixa do RGPS. Inclui BPC/LOAS.