

## PREVIDÊNCIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DA RENDA

Marcelo Abi-Ramia Caetano<sup>8</sup>

### 1. INTRODUÇÃO

Os regimes de previdência social se pautam em dois objetivos fundamentais: a reposição de renda em caso de perda de capacidade laborativa e redução da pobreza por meio da distribuição de recursos de grupos mais afluentes para os menos. No que tange a este último aspecto, a distribuição de renda pode se analisar de três perspectivas distintas: regional, setorial e funcional.

O objetivo deste texto é analisar como a previdência social brasileira afeta a distribuição de renda do ponto de vista regional, mais especificamente, municipal. Em outras palavras, averiguar se a previdência retira recursos, por meio de contribuições previdenciárias, dos municípios mais ricos para repassá-los, mediante pagamento de benefícios, para os mais pobres. Para tal utilizaram-se dados municipais referentes à arrecadação e despesa previdenciária, Produto Interno Bruto (PIB) municipal, quantidade e proporção de idosos na população, PIB *per capita* e benefício previdenciário médio. Neste estudo conclui-se que a previdência é progressiva do ponto de vista regional ao distribuir renda dos municípios mais ricos em direção aos mais pobres. Tal resultado é confirmado por meio de duas formulações econométricas distintas e também por indicadores convencionais como Curva de Lorenz e índice de Gini. Os dados se restringem ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e, portanto, não contemplam a previdência dos servidores públicos<sup>9</sup>.

### 2. ANÁLISE EMPÍRICA

As estatísticas apontam para o perfil redistribuidor regional de renda que a previdência social desempenha seja pelos resultados das regressões propostas apresentadas, seja por indicadores convencionais como Curva de Lorenz ou índice de Gini. O fato de técnicas e modelos distintos apresentarem o mesmo resultado demonstra a robustez da hipótese da progressividade do RGPS na distribuição regional de renda.

Expõem-se a seguir os resultados de modelos econométricos cujos valores em parêntesis indicam o erro padrão. As regressões se obtiveram por mínimos quadrados ordinários. No primeiro modelo, obtém-se:

$$\ln \left( \frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}} \right) = -6,89 - 0,34 (\ln \text{Idosos}) + 0,66 (\ln \text{PIB}) - 7,80 \text{ DummySemArrec}, R^2 = 0,95$$

(0,12)      (0,02)                      (0,02)                      (0,03)

$$F = 32.491$$

Em que:

Arrecadação

Despesa é a relação entre arrecadação e despesa previdenciária do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) no município. Naturalmente que um quociente superior a um indica que o município é superavitário, inferior a um aponta um ente da federação deficitário e, por fim, se o valor se iguala a zero, então, o município não arrecada para o RGPS.

*Idosos* é a quantidade de pessoas com mais de 65 anos.

*PIB* é o Produto Interno Bruto do Município.

<sup>8</sup> Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea

<sup>9</sup> Não faria sentido incluir os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) neste estudo porque cada RPPS tem a cobertura restrita aos seus próprios servidores. Neste sentido, não afetam a distribuição regional de renda porque despesa e arrecadação previdenciárias ficam circunscritas a cada um dos RPPS.

*DummySemArrec* é uma variável Dummy que assume valor 1 caso o município não apresente arrecadação previdenciária ou valor nulo em caso contrário.

O fato de o valor para o coeficiente, associado ao número de idosos, ser estatisticamente menor do que zero aponta que a maior quantidade de idosos aumenta a tendência do município a mostrar resultados previdenciários negativos. De modo alternativo, o sinal do coeficiente associado ao PIB indica como o RGPS redistribui renda regionalmente. O valor nulo em termos estatísticos aponta uma previdência neutra em relação à distribuição regional ao se ter em vista que a pujança ou debilidade econômica municipal em nada afetaria seu resultado previdenciário. Valor positivo para o coeficiente assinala uma previdência progressiva em termos regionais porque municípios mais ricos teriam tendência a apresentar resultados de fluxo de caixa superiores aos mais pobres, o que implica redistribuição de renda por meio da previdência dos municípios de maior PIB para os de menor renda. Por razões opostas, valor negativo mostraria regressividade regional da previdência.

A regressão acima procura averiguar a possibilidade de a previdência social ser um instrumento de redistribuição de renda por meio do uso de variáveis absolutas, ou seja, quantidade de idosos no município e PIB total da municipalidade. Como forma de relativizar a influência que essas duas variáveis teriam sobre o resultado previdenciário, utilizou-se um modelo alternativo descrito pela equação abaixo em que se consideram a proporção de idosos na população e o PIB per capita.

$$\ln \left( \frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}} \right) = -8,84 - 0,64 (\ln \% \text{Idosos}) + 0,62 (\ln \text{PIBPerCapita}) - 8,21 \text{DummySemArrec}, R^2 = 0,94$$

(0,18)      (0,04)                      (0,02)                                      (0,03)

$$F = 29,375.$$

Em que:

%Idosos é a proporção de idosos, ou seja, pessoas com mais de 65 anos, no total da população do município;

PIBPerCapita é o PIB *per capita* do município.

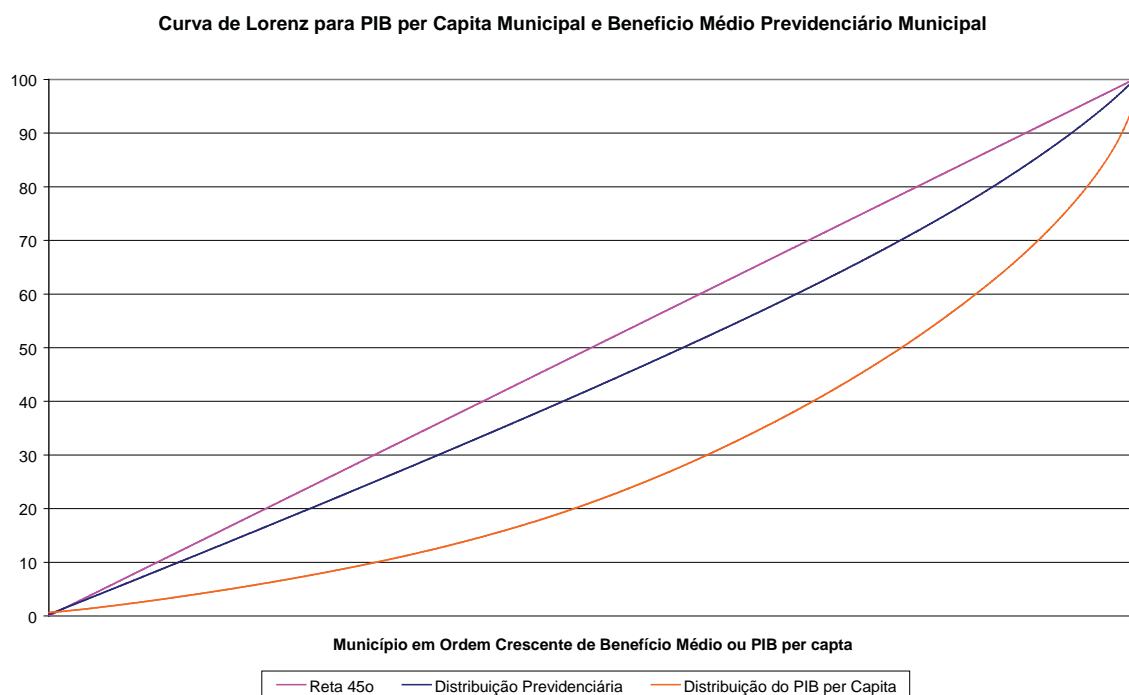
As interpretações acerca dos parâmetros desta última regressão são as mesmas do modelo anterior. O objetivo de efetuar duas regressões alternativas é averiguar se o resultado é robusto a diferentes formulações.

Todas as variáveis apresentam valores estatisticamente diferentes de zero e que corroboram as seguintes hipóteses: em primeiro lugar, há influência da quantidade de idosos, tanto em termos absolutos como relativos, sobre o aumento das necessidades de financiamento da previdência tal como se esperaria por se tratar de uma política social em que um dos objetivos é a reposição de renda em função da perda de capacidade para o trabalho em idades avançadas; em segundo lugar, a previdência também atua como uma política de redistribuição de renda do ponto de vista regional. Isso se mostra nos testes econométricos pelo fato tanto do PIB total como do PIB *per capita* municipal afetarem positivamente o montante arrecadado com previdência em relação aos seus pagamentos de benefícios. Em resumo, a previdência social é um potencial instrumento de distribuição de renda das regiões mais afluentes para as mais necessitadas.

Cálculos da curva de Lorenz e do índice de Gini também corroboram a hipótese da progressividade da previdência em relação à composição regional da renda. O Gráfico 1 abaixo apresenta a curva de Lorenz para o benefício médio previdenciário e o PIB per capita municipal<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Neste cálculo considerou-se cada um dos municípios como um componente do universo. Neste sentido, para a Curva de Lorenz, que diz respeito aos benefícios previdenciários, tomou-se como dado o valor do benefício previdenciário médio do município. Por sua vez, a curva de Lorenz do PIB levou em conta o valor do PIB *per capita* municipal.

Gráfico 1



Fonte: IBGE e MPS. Elaboração: Autor

Observa-se que os benefícios previdenciários médios apresentam curva de Lorenz mais próxima à reta de 45º – a qual apresenta uma situação hipotética de distribuição perfeitamente igualitária – que a distribuição do PIB *per capita* municipal, o que reflete o fato de a previdência distribuir renda de modo mais equânime que a própria economia e, portanto, contribuir para redução das desigualdades regionais de renda. Outra forma de corroborar esta hipótese se faz mediante a comparação dos índices de Gini referentes à distribuição do benefício médio previdenciário e do PIB *per capita* municipal.

Tabela 2  
**Índices de Gini Previdenciário e do PIB per capita municipal**

	Benefício Médio Previdenciário	PIB per capita Municipal
Índice de Gini	0,12	0,44

Em palavras, a distribuição de renda por PIB *per capita* é quase quatro vezes mais desigual que a previdenciária.

### 3. CONCLUSÃO

A marcante desigualdade da distribuição de renda permanece um dos principais desafios para a sociedade brasileira. As diferenças são consideráveis em qualquer aspecto analisado: gênero, raça, regiões, entre outros.

Algumas comparações internacionais comprovam o argumento. No Brasil, os 10% mais ricos recebem 50 vezes mais que os 10% mais pobres. Esse valor é alto mesmo para padrões latino-americanos caracterizados pela desigualdade. No México essa relação fica em 25 e no Chile em 32. Esse quociente é menor também para outros países emergentes como Rússia, que apresenta valor de 13, e China, com 22.

Uma faceta das desigualdades são as diferenças regionais em que há cidades com capacidade de geração de renda por meio de atividades econômicas nos setores de agricultura, indústria e serviços e outras com escassas possibilidades de geração de salários e emprego para sua população.

A previdência social no Brasil funciona como um grande instrumento de distribuição regional de renda em que os municípios de maior produto transferem renda por meio de benefícios previdenciários para aqueles mais pobres. Diferentes formulações estatísticas confirmaram essa hipótese. Por exemplo, mesmo ao se levar em consideração o impacto de variáveis demográficas, a elevação de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) municipal aumenta em 0,66% a razão entre arrecadação e despesa previdenciária do município. De modo análogo, indicador convencional de desigualdade como o índice de Gini aponta desigualdade em termos de PIB *per capita* municipal quase quatro vezes superior à distribuição do benefício médio previdenciário dos municípios.

Em outras palavras, cidades de maior atividade econômica como São Paulo e Rio de Janeiro recolhem contribuições previdenciárias em montante superior ao que recebem de benefícios. Por sua vez, diversos municípios pobres do interior arrecadam pouco, mas recebem proporcionalmente altas transferências na forma de aposentadorias e pensões.

Um ponto relevante é a análise da eficiência do sistema previdenciário como instrumento de redução de desigualdades regionais. A intuição inicial indicaria uma resposta negativa pelo fato de simplesmente se transferir renda sem o respectivo surgimento de condições que venham a garantir o dinamismo das economias locais. Dois aspectos se destacam. Em primeiro lugar, as transferências se realizam para grupos idosos com baixo potencial de agregação futura de valor. Em segundo lugar, o condicionante das transferências previdenciárias são variáveis pretéritas ou dadas para o indivíduo como idade do beneficiário, tempo passado de contribuição, atividade exercida entre outros, isto é, não se criam condicionantes neste tipo de transferências a ações que aumentem a produtividade e a capacidade de geração de renda das economias locais.

Apesar desses problemas, como as transferências previdenciárias se focam no indivíduo há menor potencial de criação de distorções que políticas de reduções de desigualdade baseadas no lugar. Em primeiro lugar, ação pública com foco em uma área geográfica específica se sujeita mais ao clientelismo e à pressão de lobbies políticos que as focadas nas pessoas. Em segundo lugar, muitas dessas ações tendem a concentrar mais a renda nessas regiões porque em diversos momentos privilegiam a instalação de atividades econômicas que utilizam de modo intensivo capital físico ou humano que são escassos nessas áreas. Dentro destas circunstâncias, ampliam a demanda desses fatores de produção em detrimento da procura por pessoal pouco especializado, o que tende a reproduzir e ampliar as desigualdades entre as classes sociais locais.

Outro aspecto positivo da previdência como instrumento de redistribuição é o abrandamento de sintomas do passado que marcam o Brasil por sua peculiar desigualdade tanto entre regiões como entre indivíduos, o que é muito positivo como uma solução de curto prazo para um problema estrutural. Porém, não se atacam as causas fundamentais pelas quais as desigualdades somente se reduzirão quando houver a real capacidade de geração de renda e crescimento sustentável das economias locais. Ao contrário, como os recursos públicos são escassos, os gastos com benefícios previdenciários deixam de se alocar para saúde, educação ou infraestrutura que trariam maior potencial de dinamizar o potencial produtivo dos indivíduos dessas economias locais. De modo análogo, para financiar gastos elevados, exige-se tributação alta o que não cria incentivos para um ambiente propício aos negócios e à tomada de risco. Até mesmo os incentivos são, desse ponto de vista, inadequados porque se garante que a perpetuação da pobreza local aumentará a probabilidade de recebimento de transferências previdenciárias. Trata-se, portanto, de um arcabouço eficaz para atenuar as desigualdades regionais no curto prazo, mas que, em tese, mostra-se ineficiente em alterar a essência do problema no longo prazo.

Em suma, dado um contexto marcado por desigualdades, políticas reativas que dão o peixe são, se não imprescindíveis, ao menos importantes atenuantes. Entretanto, não atacam a raiz do problema, apenas alcançado por políticas pró-ativas, que ensinem a pescar, e criem as condições para que as pessoas dessas localidades alcancem a independência das transferências governamentais no futuro ao garantir a geração de renda por meio de suas próprias atividades econômicas.