

NOTA TÉCNICA

DIAGNÓSTICO DO MERCADO DE TRABALHO PARA A PREVIDÊNCIA SOCIAL – 1980-2006

Guilherme Delgado*

Brasília, março de 2007

* Técnico de Planejamento e Pesquisa e Coordenador de Previdência Social da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

SUMÁRIO

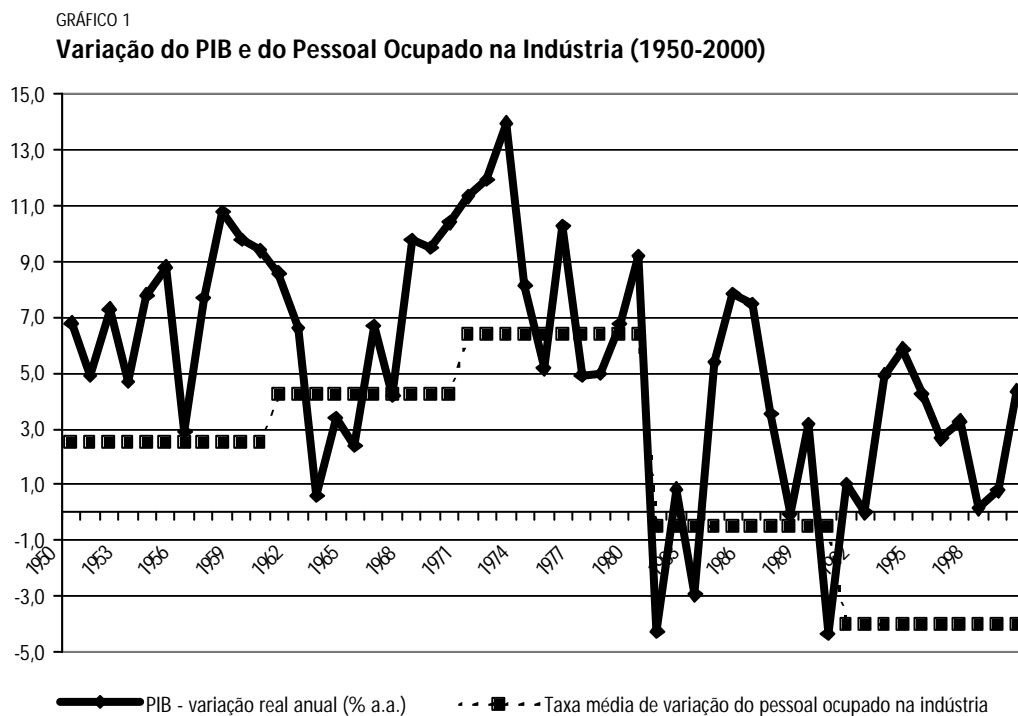
1 INTRODUÇÃO	7
2 CICLO DE EXPANSÃO DO EMPREGO COM FORMALIZAÇÃO: EXPLICAÇÃO E CONSEQUÊNCIAS	10
3 CICLO ECONÔMICO X CICLO PREVIDENCIÁRIO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA MUDANÇAS NO SISTEMA	11
4 CICLOS DE COBERTURA ATIVA E EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO	13
5 CONCLUSÕES	16
ANEXO	18

1 INTRODUÇÃO

A estruturação e o crescimento do mercado de trabalho têm evidentes relações com a Previdência Social. A macrorrelação mais direta, que até certo ponto dispensaria demonstração, é a alta correlação positiva da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), a partir de certo patamar, com a formalização de contratos previdenciários – de empregados e de outros vínculos contributivos. Mas há também outros determinantes que podem causar formalização previdenciária, mesmo quando não se observa clara tendência de um ciclo econômico expansivo na economia em seu conjunto (ex-Previdência Rural a partir de 1991, por exemplo).

Um breve retrospecto histórico da relação ciclo econômico e formalização/informalização na Previdência Social pode ser visto nos gráficos 1, 2 e 3 adiante. Nos dois primeiros descreve-se a evolução do emprego formal (com vínculo previdenciário), com a utilização das taxas de crescimento, e a paralela evolução das taxas de crescimento do PIB no período 1980-2005. Para as três décadas iniciais (1950-1980) – que compõem a fase ascendente do ciclo de industrialização e formalização do pós-Guerra –, utilizou-se a taxa de incremento médio do *peçoal ocupado* na indústria como *proxy* do emprego formal. Foi usada a mesma variável para o período 1981-1998. A partir deste último ano, valemo-nos das informações diretas de emprego formal de vários indicadores do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Nacional de Informações Sociais (CNIS) (gráfico 2).

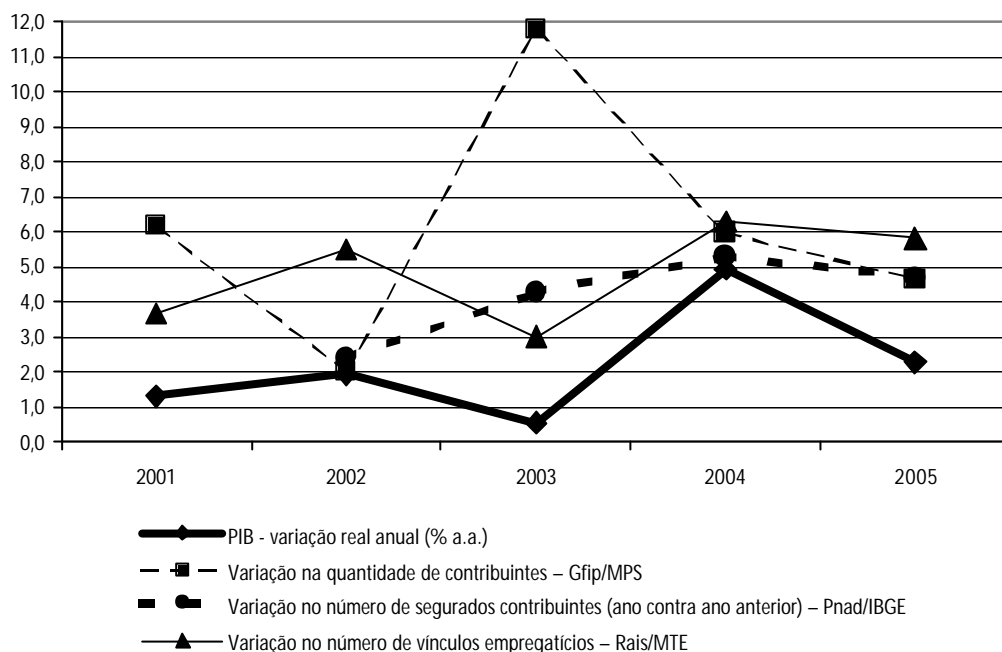
O terceiro gráfico, que reflete o movimento cíclico do período, capta uma variável-estoque – a proporção de trabalhadores formais na população economicamente ativa (PEA) em cada momento do ciclo econômico, como se observa a seguir.



Fontes: Gfip/MPS; IBGE; e Rais/MTE.

GRÁFICO 2

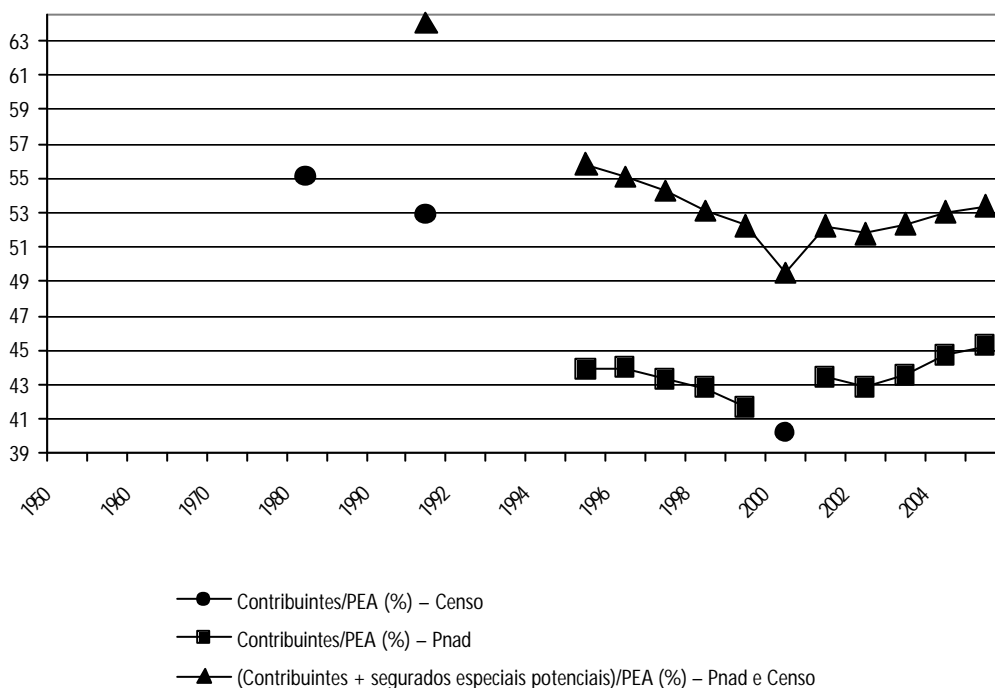
Crescimento do Emprego Formal e do PIB (1999-2005)



Fontes: Censos Industriais do IBGE (1950, 1960 e 1970); a partir de 1980, Índice de Emprego Industrial da Fiesp.

GRÁFICO 3

Contribuintes e Segurados como Proporção da PEA (1980-2005)



Fontes: Gfip/MPS; Pnad/IBGE; e Rais/MTE.

A análise dos gráficos 1 e 2 permite identificar três ciclos previdenciários de evolução do mercado de trabalho, assim como sua respectiva *performance* no que respeita

à formalização de contratos de trabalho junto à Previdência Social. Cada ciclo de crescimento do PIB e do emprego industrial (gráfico 1) gera um dado padrão de contratos previdenciários – medido no gráfico 3 pela proporção da PEA formal.

No primeiro ciclo econômico, demarcado em termos estatísticos (ano censitário) a partir de 1950 até 1980, o PIB cresce à taxa média de 7,4% ao ano (a.a.), com incremento médio de 7,15% entre 1950 e 1959, de 6,12% de 1960 a 1969, e de 8,8% de 1970 a 1979, respectivamente. Nesse período cresce apreciavelmente a formalização previdenciária, cujo indicador indireto aqui utilizado, por falta de dados previdenciários do período, é a taxa de variação do *pe pessoal ocupado na indústria* nos períodos intercensitários.

Somados todos os contratos de formalização firmados ao longo de todo o período do *boom* econômico do pós-Guerra, a Previdência, no final desse longo ciclo (1980), chega a apresentar a mais alta proporção de segurados contribuintes: cerca de 55% da PEA, dos quais 52% inscritos no sistema Instituto Nacional da Previdência Social/ Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INPS/Inamps), e os demais, no serviço público.

O segundo ciclo econômico, iniciado em 1981 com a reversão do crescimento forte e contínuo do pós-Guerra, dura até o presente. Em termos de crescimento do PIB, estes 25 anos (1981-2005) revelaram um incremento real de apenas 29,39%, o que significa uma taxa média de incremento do PIB de 1,18% a.a., substancialmente mais baixa que a média do período anterior (1950-1980): 7,4% a.a.

Neste segundo grande ciclo – em termos temporais (1981-2005) – há claramente demarcada nas duas primeiras décadas uma reversão significativa da formalização previdenciária (gráfico 1), cujos indicadores utilizados são: *i*) taxa de crescimento do pessoal ocupado na indústria,¹ reproduzida nos gráficos 1 e 2; e *ii*) proporção do emprego formal (com vínculo previdenciário) na PEA, conforme aponta o gráfico 3.

Observa-se, nas décadas de 1980 e 1990, uma forte tendência à desfiliação previdenciária, com redução apreciável da PEA vinculada à Previdência – variação para menos de 55% em 1980, para 53% em 1991, e, finalmente, para a faixa dos 42% entre 1999 e 2000.

Em termos estritamente econômicos, o segundo longo ciclo iniciado em 1981 traz graves problemas para o sistema previdenciário. Contudo, a novidade que a análise do mercado de trabalho então revela é a emergência, a partir de 1999, de um miniciclo de crescimento do emprego formal na economia, com certa autonomia em relação à evolução do PIB e do próprio emprego industrial. Este dado é muito importante e precisa ser demonstrado empiricamente e explicado economicamente (gráficos 1 e 2).

Nota-se no gráfico 3 – recorrendo-se agora a indicadores diretos de emprego formal ano a ano e não ao indicador de emprego industrial médio utilizado nas décadas anteriores – que, a partir de 1999 até o presente, as quatro bases de dados consultadas – Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS e Informações da Previdência (Gfip), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e

1. Fonte: Índice da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp).

Emprego (Rais/MTE) e Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) – mostram crescimento acentuado do emprego formal.

Essas quatro fontes – especificamente para o emprego formal, sintetizadas no gráfico 3 e na tabela 1 – revelam, em termos de trajetória das respectivas taxas de crescimento, os seguintes dados para o período:

TABELA 1
Evolução do Emprego Formal e do PIB (1997-2005) - Taxa de Crescimento Anual (%)

Período	Quantidade de contribuintes (Gfip/MPS)	Número de segurados contribuintes (Pnad)	Número de vínculos empregatícios no final de 2000 (Rais)	Trabalhadores com carteira – número de pessoas (PME) (março a março)	Taxa de crescimento do (PIB)
1996	(-)	0,0	(-)	(-)	2,66
1997	2,26	1,47	(-)	(-)	3,27
1998	7,76	1,43	(-)	(-)	0,13
1999	4,18	0,69	(-)	(-)	0,79
2000	4,81	(-)	(-)	(-)	4,36
2001	6,18	11,70	3,67	(-)	1,31
2002	2,0	2,39	5,50	(-)	1,93
2003	11,78	4,27	3,00	4,4	0,54
2004	5,97	5,30	6,31	0,4	4,94
2005	4,66	4,71	5,83	6,2	2,28
2006	(-)	(-)	(-)	4,2	(-)
Média 1999/2005	5,37	4,15	4,86 ¹	3,80 ²	2,30

Fontes: Cf. indicações na primeira coluna superior da tabela.

Notas: ¹Média 2001-2005.

²Média 2002-2006.

Obs.: As lacunas de observação, grafadas com o sinal (-), indicam que o dado não está disponível ou não é comparável durante o período.

O miniciclo de formalização previdenciária iniciado no final dos anos 90, conquanto tenha incrementado cerca de 15 milhões de contribuintes à Previdência Social (30,8 milhões em 1998 para 45,2 milhões em final de 2005), afeta mais lentamente a proporção de contribuintes na PEA – segundo os indicadores da Pnad, essa proporção se eleva de 41,66% em 1999 para 45,24 em 2005.

É oportuno ressaltar aqui que, das quatro bases de dados estatísticos utilizadas, a fonte Gfip é a mais fidedigna e também a mais forte em termos de formalização previdenciária, uma vez que corresponde a contratos efetivos de trabalho vinculados ao seguro social.

Esse miniciclo ocorre independentemente do crescimento do PIB, que continua estagnado no período no nível de 2,31% a.a., em média. Mas isto tem explicação e conseqüências para o futuro da Previdência Social, que clama por esclarecimentos adicionais.

2 CICLO DE EXPANSÃO DO EMPREGO COM FORMALIZAÇÃO: EXPLICAÇÃO E CONSEQÜÊNCIAS

O miniciclo de expansão do emprego formal existe, como demonstram os dados apresentados, e ele tem certo vigor, a ponto de alterar a trajetória cadente da filiação previdenciária. Mas sua origem, continuidade e conseqüências para o sistema dependem da explicação de suas causas prováveis e da atuação político-econômica sobre elas.

Há inegavelmente um vigoroso movimento de expansão do emprego, refletindo uma certa elevação da produção e do emprego em setor altamente intensivo em mão-de-obra, como, por exemplo, a microempresa. Uma avaliação recente feita para o Ministério da Previdência Social (MPS) sobre a Lei do Simples² (Lei nº 9317, de 12/1997) conclui que esta foi eficaz no sentido de formalizar um grande número de pequenos empreendimentos, beneficiados a partir de 1998 e fortemente incrementados a partir de 2000³ por novos estabelecimentos que se formalizaram ou antigas empresas informais que também se formalizaram.

Dos resultados da avaliação da Lei do Simples, algumas hipóteses ficaram corroboradas e, destas, certas deduções são válidas para explicar o miniciclo de emprego formal que estamos examinando: *i*) verificou-se, entre 2000 e 2005, aumento significativo (muito acima do incremento do PIB) do emprego formal nas microempresas, para níveis salariais até três salários mínimos; *ii*) os estabelecimentos que se formalizaram nesse processo não tiveram perdas de salário real; e *iii*) a combinação das hipóteses *i*) e *ii*) corroboradas permite deduzir que houve elevação da participação da massa salarial das microempresas e, provavelmente, da produção de bens e serviços destas no PIB – o que significa dizer que o seu produto setorial cresceu a taxas mais elevadas que as do conjunto da economia.

Até este ponto temos resultados de pesquisa que de certa forma nos ajudam a entender o miniciclo do emprego formal. Mas se perguntarmos qual(is) a(s) causa(s) do incremento mais que proporcional da produção e do emprego das microempresas, ainda não temos respostas demonstráveis. Há, contudo, fortes indícios de que duas macrovariáveis importantes apresentam provável efeito dinâmico a partir de 1999.

No período considerado (1999-2005), existem dois componentes de demanda efetiva que mudam drasticamente de trajetória e que provavelmente podem ter influenciado o nível do emprego: o *saldo do comércio exterior* e a *despesa da seguridade social*. O primeiro evolui de (-)0,2% do PIB em 1999 para (+) 5,6% do PIB em 2005, e o segundo evolui de 9,2% do PIB em 1995 para 12,6% do PIB em 2005.⁴

Há ainda evidências indiretas de que o segundo componente tem influência relevante sobre a empregabilidade formal das microempresas no período. Entretanto, por não ser objeto deste texto demonstrar esta ou a outra hipótese relativamente a seus efeitos sobre produção e emprego no período considerado,⁵ exploramos a seguir mais diretamente as conseqüências do miniciclo, para então, ao final do documento, retomar a discussão aqui iniciada.

2. Simples: Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte.

3. Para uma avaliação explícita do impacto da Lei do Simples, ver Delgado, Guilherme et alii . Avaliação de Impacto da Lei do Simples: implicações sobre formalização previdenciária. Brasília: Ipea. Série Texto para Discussão (no prelo).

4. Ver Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise nº 13 – seção Seguridade Social. Brasília: Ipea, agosto 2006.

5. Indicações causais hipotéticas sobre os efeitos de demanda efetiva do gasto da seguridade social na geração de emprego estão expostas na supracitada avaliação da Lei do Simples (cf. nota de rodapé nº 3).

3 CICLO ECONÔMICO X CICLO PREVIDENCIÁRIO: CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA MUDANÇAS NO SISTEMA

Da análise puramente econômica do mercado de trabalho deduz-se uma fase previdenciária inclusiva e extremamente correlacionada com o crescimento econômico (1950-1980), uma fase fortemente recessiva com um período de acentuada desfiliação previdenciária (1981-1998), e, finalmente, uma fase inclusiva da formalização previdenciária, sem correlação com o crescimento econômico (1999-2005).

Essa análise, descrita nos gráficos 1 e 2, é claramente corroborada no gráfico 3, no qual se associa em vários anos de todo o período a proporção de pessoas contribuintes previdenciárias em relação à PEA. Tal variável (gráfico 3), captada das fontes censitárias (1980, 1991 e 2000) e das Pnads a partir de 1995, descreve um pico de filiação em 1980 (último ano da fase ascendente dos 30 anos anteriores), um sistemático declínio no período subsequente (1981-2000), e um movimento de recuperação firme a partir de 1999 – conforme medição das Pnads e de outras fontes de estatísticas contínuas, embora o Censo Demográfico de 2000 ainda revele queda neste ano em relação ao mesmo dado da Pnad de 1999.

Por outro lado, há um outro fator determinante do ciclo previdenciário, a partir de 1991, completamente independente do ciclo econômico – na verdade anticíclico –, qual seja, a entrada em vigor das regras previdenciárias da Constituição de 1988. Este fenômeno é representado em particular no gráfico 3: a conquista de direitos sociais que a Constituição viabiliza com o surgimento, a partir de 1991, do segurado especial do regime de economia familiar rural. Isto significa uma elevação imediata da cobertura de segurados para mais de 60% da PEA, assim como uma atenuação significativa do movimento de desfiliação urbana. Significa também que, com a recuperação da filiação urbana a partir de 1999, rapidamente será viável atingir a proporção de segurados filiados em 1980, embora ainda demore alguns anos para se alcançar a proporção de contribuintes daquele ano.

Observe-se que o miniciclo que gerou 45,0% da população economicamente ativa contribuinte em 2005, ao ritmo de crescimento do emprego formal da PEA estimado pela Pnad entre 1991 e 2005 (4,15% a.a.), levaria 10 anos para produzir uma situação de cobertura de segurados similar à de 1980 – uma proporção de cerca de 55% da PEA contribuinte (acrescida de cerca 7% da PEA rural do regime de economia familiar). Esta proporção é praticamente a que se observou no Censo Demográfico de 1980, à exceção da participação da PEA rural (segurado especial), que então inexistia. Pelos dados da Gfip, que mostram uma velocidade de crescimento do emprego formal entre 1999 e 2005 mais acelerada (5,37% a.a.), os mesmos resultados demandariam sete anos e meio para chegar aos níveis de 1980.

Desses cálculos prospectivos depreende-se a relevância da continuidade do já iniciado processo de inclusão previdenciária enquanto tema central da Reforma da Previdência, tendo em vista não apenas o seu equilíbrio fiscal-financeiro a longo prazo, como também a ampliação da sua função de seguro social para parcela expressiva da população ainda excluída. Evidentemente os fatores explicativos da formalização pós-1999 são

ou seriam insuficientes para sustentar mais adiante o miniciclo sem que houvesse crescimento continuado do PIB, a taxas pelos menos dobradas em relação à média do período anterior.

Cumpra atentar para o fato de que a elevação do emprego formal na PEA aumenta a proporção de contribuintes financeiros no seguro social. Mas a massa de segurados também é afetada por normas regulamentares da Previdência, viabilizadoras do acesso dos trabalhadores informais, de forma subvencionada (subvenção ao contribuinte). Assim o foi no início dos anos 90, no caso da inclusão do segurado especial rural; e de certa forma também o tem sido pelo recurso às desonerações do Simples no final dos anos 90 e início dos anos 2000, que explica o afluxo significativo de trabalhadores de micro e pequenas empresas ao sistema.

Disso decorre a constatação de que é fundamental que haja tais tipos de subvenção para que efetivamente se cumpra, de forma planejada, o aumento expressivo na taxa de cobertura. Isto precisa ficar explícito nas contas da Previdência e da Seguridade Social, de sorte que se possa separar, nas finanças públicas, os custos e benefícios estritos do seguro social contributivo da parcela que é custo de seguridade social, atinente à extensão de benefícios previdenciários mínimos àqueles segurados subvencionados no acesso à Previdência.

A continuidade necessária do processo de inclusão previdenciária como meta diretriz de uma reforma da Previdência a longo prazo requererá, primordialmente no Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a elevação da filiação dos trabalhadores informais urbanos – o que implica também uma subvenção implícita (alíquotas capitalizadas no tempo de contribuição são menores que o valor dos benefícios capitalizados recebidos no tempo de percepção de benefícios). Isto acarreta, no longo prazo, custos fiscais maiores, embora no curto e no médio prazos tenha-se o benefício do acréscimo de receitas correntes, fruto da aceleração do processo de filiação.

Partindo-se da premissa de que há uma diretriz central à filiação, e de que esta se fará com subvenção implícita (regras do Super-Simples), há necessidade, no longo prazo, de adequação de algumas regras atuais à concessão de benefícios – de maneira a ajustá-las ao pressuposto de um sistema que precisa se expandir – de forma sustentável e distributiva. No presente contexto isto significa redistribuir internamente os recursos economizados na Reforma, adicionados dos recursos novos que se agreguem ao sistema em expansão, induzida pelo crescimento econômico. Significa também crescer despesas a longo prazo no ritmo do crescimento do PIB. Isto é o que pretendemos tentar demonstrar na próxima seção, apontando algumas relações dos ciclos de cobertura de trabalhadores na PEA com a elevação do estoque de benefícios e manutenção.

4 CICLOS DE COBERTURA ATIVA E EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DE BENEFÍCIOS EM MANUTENÇÃO

A função precípua da Previdência Social é proteger os trabalhadores nas situações de risco previdenciário (idade, invalidez, morte, maternidade, doença, acidente, reclusão etc.), incapacitantes ao trabalho remunerado, concedendo-lhes benefícios previdenciários que lhes restituam remuneração. Essa proteção se dá sob a forma de seguro social

contributivo, acrescido de dotações da seguridade social, relativas às subvenções que financiam intertemporalmente benefícios a inativos (permanentes ou temporários), pagos pelos trabalhadores ativos e por dotações correntes da seguridade social.

O diagnóstico do mercado de trabalho que desenvolvemos nas seções precedentes descreve três ciclos distintos, correspondentes a diferentes estruturas de cobertura dos segurados. Dessas, pode-se deduzir implicações para a evolução de um outro conceito-chave da Previdência Social: o *estoque de benefícios em manutenção*. Este, pela sua taxa de variação física anual (estoque de benefícios emitidos), corresponde à taxa de incremento do *quantum* da despesa com benefícios, antes de qualquer incremento real no “preço” desses benefícios.⁶ Uma breve descrição didática desse conceito ajuda a entender toda a discussão precedente (ciclos do mercado de trabalho e da Previdência) e sua relação com o estoque de benefícios.

O estoque de benefícios em cada ponto do tempo – 31/12/2006, por exemplo – corresponde à agregação de dez fluxos de benefícios (cinco benefícios permanentes e cinco transitórios) no ano de 2006 ao estoque de 31/12/2005, deduzidas as cessações dos benefícios permanentes e transitórios que se extinguíram no período (por morte do beneficiário ou cessação do risco que justificou o benefício), ou ainda a comprovação de alguma irregularidade na incorporação ao estoque.

Como variável síntese, o *estoque de benefícios em manutenção* reflete tendências e parâmetros do mercado de trabalho – ciclos de formalização, que afetam principalmente o fluxo de concessão de cada benefício específico no seu tempo devido. Reflete também mudanças de parâmetros legais (reformas no Plano de Benefícios) e, ainda, a variável demográfica (expectativa de sobrevivência ou probabilidade de morte das pessoas beneficiárias). No curto prazo, o ritmo de acumulação do estoque também revela problemas de gestão e controle dos fluxos correntes do sistema (concessões e cessações devidas).

O crescimento físico do estoque de benefícios em manutenção da Previdência Social tem-se dado a taxas relativamente elevadas no período 1991-2006 (4,5% a.a., em média), manifestando principalmente mudanças de regras de acesso a segurados isentos de tempo de carência contributivo (Previdência Rural), as quais afetaram fortemente as aposentadorias por idade. Esse crescimento indica também o fluxo substantivo de formalização dos anos 70 (gráfico 1), cuja maturação a benefícios de longa duração viria a ocorrer 30 e 35 anos depois.

TABELA 2

Taxa de Incremento Físico Médio Anual dos Estoques de Benefícios da Previdência Social (vários períodos)

Benefícios/Períodos	Aposentadoria por tempo contribuição	Aposentadoria por idade	Aposentadoria por invalidez	Pensão por morte	Auxílio-Doença	Outros	Total
1980-1991	6,60	4,51	4,40	6,64	(-)2,63	5,70	5,02
1991-2006	6,30	6,11	2,05	3,25	7,65	(-)0,30	4,49
1991-1999	10,20	8,60	1,02	3,67	0,43	(-)1,66	5,27
1999-2006	2,08	3,67	3,25	2,76	16,54	1,28	3,60

Fonte: Aeps/MPS – ver dados primários no Anexo.

Elaboração: Ipea – Diretoria de Estudos Sociais.

6. O valor unitário dos benefícios é reajustado anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), exceto os benefícios do salário mínimo, que se alteraram pelo Índice de Reajuste do Salário Mínimo.

Há claramente três padrões de crescimento (do estoque de benefícios) que podem ser associados às regras vigentes do Plano de Benefícios, e indiretamente às taxas de cobertura defasadas (formalização da PEA na Previdência). No período 1980-1990 – anterior às regras da Constituição de 1988 –, o estoque físico de benefícios permanentes (aposentadorias por idade e por tempo de contribuição) exprime o fluxo de trabalhadores urbanos ingressantes no sistema nos anos 60 e 70.

A partir de 1991 até o presente temos outro padrão de regras – Leis de Custeio e Benefício da Previdência Social, de junho de 1991 –, que incorporam os princípios da Constituição de 1988 e os direitos adquiridos imediatamente desfrutáveis. A taxa de incremento dos benefícios sobe abruptamente no subperíodo imediato (1991-1999) para as aposentadorias por idade e por tempo de serviço (crescem na faixa de 10,0% e 8,5%, respectivamente), vindo a recuar a partir do período compreendido entre 1999 e 2006, já sob a vigência das regras da Emenda nº 20/98 e da Lei do Fator Previdenciário, que influenciaram substancialmente as aposentadorias por tempo de contribuição.⁷

Neste último período (1999-2006), coincidentemente com o ciclo de formalização previamente identificado, os benefícios transitórios (“auxílio-doença” e “outros”) crescem mais acentuadamente em razão de vários fatores cuja análise não cabe tratar aqui,⁸ mas que não estão isentos da observação de que, parcialmente, refletem um período de acréscimo expressivo de segurados – incorporam-se mais de quinze milhões de segurados no período, situando-se sua esmagadora maioria nas faixas de salário de contribuição de até dois salários mínimos.

Nota-se que, conquanto alta a evolução recente do “auxílio-doença” e de outros benefícios transitórios, seus efeitos fiscais são muito menos relevantes do que poderia parecer, em razão de: *i*) sua baixa participação específica na despesa (tabela 3); e *ii*) essa despesa coincidir com um ciclo de inclusão – e de novas receitas de contribuição – cujos custos com benefícios permanentes somente se darão décadas à frente, mediados pelo tempo de carência desses benefícios.

TABELA 3

Participação dos Benefícios no Valor Total de Despesa Emitida (%)

Benefícios/Anos	Aposentadoria por tempo de contribuição	Aposentadoria por idade	Aposentadoria por invalidez	Pensão por morte	Auxílio-Doença	Outros	Total
1995	35,74	23,12	10,89	25,24	3,97	1,03	100,0
1999	41,62	19,51	9,95	23,91	3,92	1,09	100,0
2006	31,65	22,20	11,91	24,35	8,82	1,07	100,0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aesp) – Suplemento Histórico 2002, e anos subseqüentes.

Da análise desta seção depreende-se que já estão de certo absorvidos na evolução do estoque em manutenção os efeitos expansivos da Previdência Rural, cuja aceleração das aposentadorias deveu-se à preexistência de direitos adquiridos por idade (tabela 2 e gráfico A2, no Anexo), o crescimento rápido desses benefícios em 1991-1999, assim como estão de certa forma também absorvidos os efeitos de curto prazo do ciclo ex-

7. Ver taxas de variação ano a ano no Anexo.

8. Para uma análise explicativa recente da evolução dos benefícios por incapacidade no sistema, ver Servo, Luciana M. et alii. Avaliação dos Benefícios por Incapacidade – Relatório Final (Preliminar) ao MPS (Projeto Estudo sobre Políticas Previdenciárias). Brasília, fev. 2007 (versão não publicada).

pansivo da formalização urbana (1999-2006), expresso em parte pelo rápido crescimento do “auxílio-doença”, entre outras causas.

A taxa de crescimento do estoque total de benefícios caiu no período 1999-2006 para 3,6% a.a. Contudo, a longo prazo, essa taxa voltará a crescer, impulsionada pela reversão do ciclo de formalização – que se espera continuar – e pela tendência demográfica do aumento da longevidade. É neste contexto, portanto, e não no do curto prazo, que faz sentido discutir mudanças de regras de alguns benefícios permanentes do sistema previdenciário (aposentadorias por idade, tempo de contribuição e pensões – responsáveis por 78% do estoque de benefícios, conforme tabela 3), cuja taxa de crescimento anual (ao redor de 3,5% a.a.) tende a se acelerar no longo prazo, ultrapassando sistematicamente uma taxa de crescimento da economia a longo prazo, a qual se estima ao redor de 4,0% a.a.

Advirta-se, entretanto, que há no curto prazo alguns bônus – estratégia de crescimento, ciclo de formalização, e ainda um certo bônus demográfico representado por uma proporção relativamente baixa de idosos na população total (8,5% de pessoas com 60 anos ou mais) – que permitem fazer a transição da situação atual para a situação futura com regras de transição de no mínimo 10 a 15 anos, com adaptações segundo critérios transparentes do tipo *pro rata tempore*.

5 CONCLUSÕES

O diagnóstico histórico recente da evolução do mercado de trabalho em interação com a Previdência Social revela no último meio século dois grandes ciclos de emprego e formalização previdenciária: *i)* 1950-1980 – como fase ascendente do crescimento econômico e do emprego formal; e *ii)* 1981 até o presente, como período descendente do crescimento econômico e da filiação previdenciária. A novidade que se identifica neste diagnóstico é a emergência de um miniciclo de crescimento do emprego com formalização previdenciária a partir de 1999, determinado por fatores econômicos relativamente autônomos em relação ao crescimento geral da economia.

Várias fontes estatísticas consultadas convergem em apontar esse miniciclo de emprego e da formalização previdenciária: Gfip/MPS; Pnad/IBGE; PME/IBGE; e Rais/MTE. De todas elas, a fonte Gfip é a mais direta, e também a mais adequada ao indicar uma taxa de crescimento do emprego formal (1999-2005) de 46,6% no período, ou de 5,43% a.a., em média.

O miniciclo supracitado, que denominaríamos de *inclusão previdenciária*, reverte o forte processo de desfiliação iniciado em 1981, mas precisaria se prolongar por pelo menos mais sete anos para atingir a mesma proporção de trabalhadores formalizados na PEA em 1980, que foi de 55%.

Processos intensos de filiação previdenciária, como o foi por exemplo o longo ciclo 1950-1980, melhoram as finanças num regime de repartição previdenciária no curto e médio prazos; mas no longo prazo geram fluxos crescentes de desfrute dos benefícios de longa duração. Isto, juntamente com outros fatores – mudanças nas regras dos planos de benefícios e alterações de longo prazo na longevidade da população segurada –, tendem a elevar de forma significativa a taxa de crescimento do estoque de benefícios em manutenção.

Se considerarmos a inclusão previdenciária como uma diretriz de longo prazo a ser perseguida pelas políticas de estado que codeterminam a Previdência Social, o miniciclo de formalização deverá ser apoiado e estendido para no mínimo uma década. E, nessa perspectiva, há que se pensar em planejar no longo prazo a taxa de evolução do estoque em manutenção de benefícios da Previdência Social para patamares não superiores ao crescimento do PIB. Neste sentido, o patamar de 3% a 4% a.a. revela-se historicamente “normal”, enquanto taxas acima de 4% a.a. refletem mudanças paramétrais nas variáveis cíclicas do mercado de trabalho, da demografia, das regras previdenciárias e/ou de problemas típicos da gestão, que demandam reformas e ajustamentos periódicos.

Neste texto não estamos tratando de outros parâmetros. Temos convicção, contudo, que, a longo prazo, um ciclo de expansão (recuperação) necessário e vigoroso deve ocorrer na Previdência Social. E este, juntamente com outros fatores paramétrais, justificariam pensar na mudança de regras para benefícios de longa duração (idade, tempo de contribuição e pensões), observada uma regra de transição mínima de 10 a 15 anos e critérios simples e transparentes (regra *pro rata tempore*, por exemplo). No curto prazo, a melhoria de gestão do sistema, que vem sendo buscada pela atual administração do MPS, é o melhor remédio para manter em níveis aceitáveis as despesas e as receitas do sistema. Observe-se que o crescimento atual de 3,5% do estoque de benefícios em manutenção, respeitada a política de salário mínimo em vigor para o quadriênio, é compatível com um crescimento em termos reais da despesa previdenciária no mesmo patamar do PIB projetado: 5% a.a.

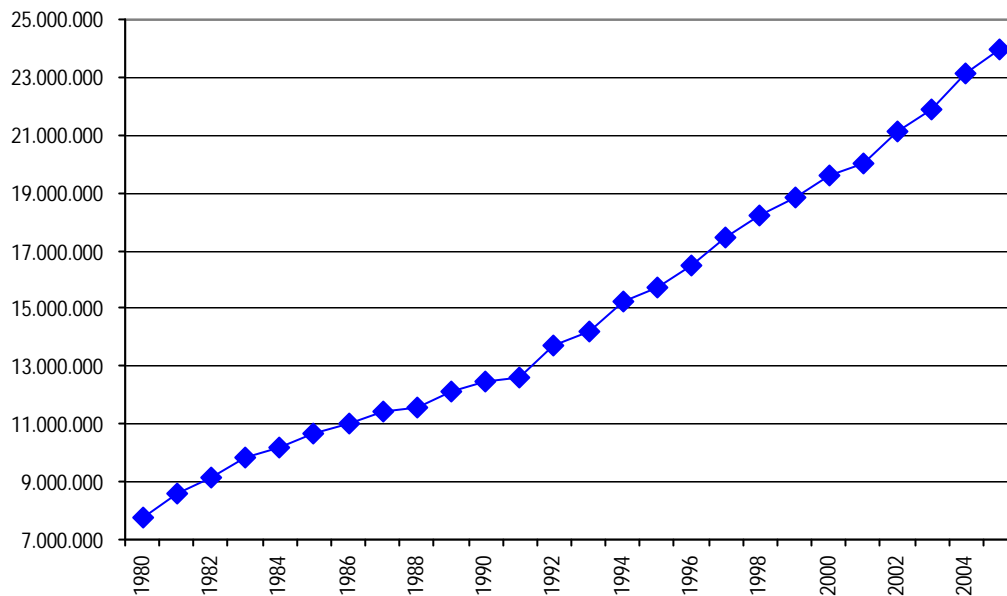
Obviamente nenhum diagnóstico técnico fundado em observações empíricas é suficiente para deduções sobre mudanças normativas no sistema previdenciário. Estas se deduzem de diretrizes políticas prévias, que, aplicadas ao diagnóstico da situação, permitem corroborar argumentos para mudanças normativas. Mas aqui faz-se imprescindível o papel interpretativo dos atores políticos, seja neste Fórum da Previdência Social, seja no Congresso Nacional – o qual, em última instância, arbitrará os caminhos a seguir.

Na verdade, o que este diagnóstico se propõe a cumprir é o seu perfil técnico de ajudar a desvendar o real, ou seja, descortinar elementos dispersos da situação para ajudar a imprimir sentido à Reforma da Previdência que se persegue. Nesta perspectiva, há pistas neste trabalho para respaldar mudanças no sentido de ampliação do sistema de seguridade social pela ampliação da Previdência Social – aproveitando-se do bônus do miniciclo de formalização previdenciária já iniciado, combinado com a meta de crescimento econômico do PAC. Essa ampliação, por seu turno, requer subvenções explícitas às alíquotas contributivas da maior parte dos novos segurados, de sorte a tornar viável essa inclusão previdenciária em termos fiscais. Isto deve ser feito com paralela alocação das subvenções na peça orçamentária específica, que é o Orçamento da Seguridade Social.

ANEXO

GRÁFICO A1

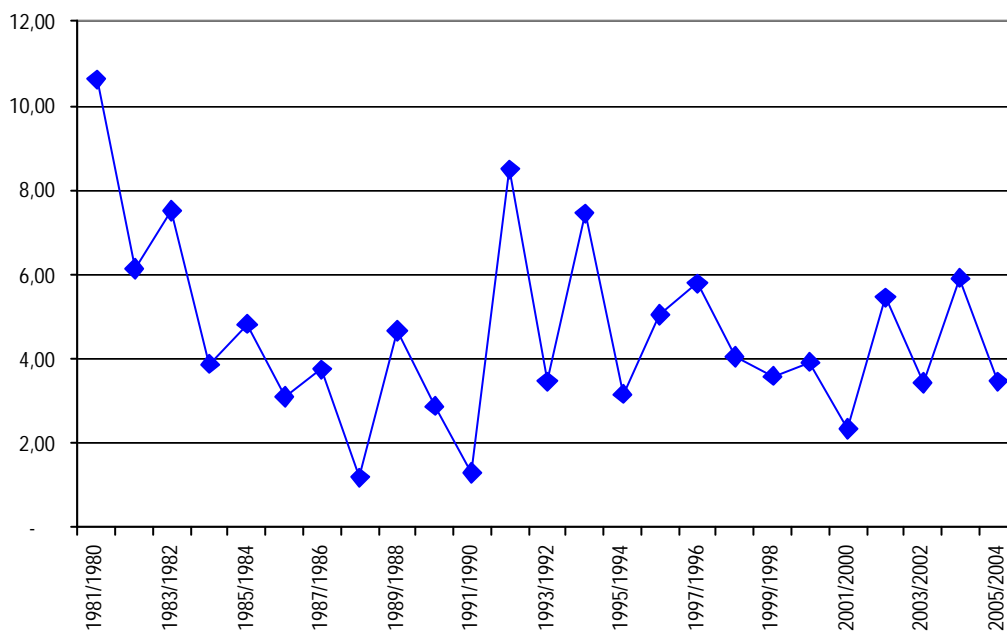
Estoque de Benefícios em Manutenção (1980-2005)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps). Suplementos Histórico 2002. A partir de 2002, Aeps recentes.

GRÁFICO A2

Taxa de Variação no Estoque de Benefícios em Manutenção (1980-2005)



Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (Aeps). Suplemento Histórico 2002. A partir de 2002, Aeps recentes.

TABELA A1

Evolução do Participação de Segurados e Não-Segurados da Previdência na PEA*

	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004**	2005**
Segurados										
Segurados contribuintes										
Empregado com carteira (inclusive doméstico)	28,99	28,79	28,70	28,82	27,77	29,61	29,52	29,84	30,85	31,39
Empregado sem carteira (inclusive doméstico)	1,35	1,73	1,63	1,63	1,61	2,11	2,03	2,01	2,13	2,36
Autônomo contribuinte	4,08	4,24	3,96	3,55	3,51	3,13	2,91	3,10	3,02	3,04
Empregador contribuinte	2,62	2,37	2,47	2,40	2,34	2,31	2,24	2,30	2,26	2,32
Outros ocupados contribuintes	0,16	0,19	0,19	0,15	0,15	0,16	0,12	0,13	0,15	0,16
Funcionário público (inclusive militares)	6,71	6,64	6,34	6,26	6,28	6,09	6,02	6,16	6,27	5,98
Subtotal 1	43,90	43,96	43,29	42,81	41,66	43,41	42,83	43,54	44,69	45,24
Segurados especiais potenciais***	11,93	11,12	10,96	10,32	10,57	8,81	8,96	8,78	8,32	8,12
Subtotal 2	55,83	55,08	54,25	53,13	52,23	52,21	51,79	52,32	53,01	53,36
Não-Segurados										
Desempregados	5,80	6,58	7,48	8,68	9,43	9,20	8,97	9,60	8,89	9,27
Autônomo não-contribuinte	13,48	12,99	13,32	13,84	14,02	13,96	14,20	13,99	13,78	13,60
Empregado sem carteira e não-contribuinte	19,02	19,65	19,32	19,38	19,10	19,73	20,01	19,17	19,68	18,92
Rural	4,55	4,24	4,12	3,87	3,82	3,56	3,56	3,55	3,41	3,31
Urbano	14,47	15,41	15,20	15,51	15,28	16,17	16,45	15,63	16,27	15,62
Outros ocupados não-contribuintes	4,54	4,47	4,17	3,45	3,68	3,23	3,26	3,31	3,02	3,19
Empregador não-contribuinte	1,34	1,23	1,46	1,52	1,54	1,67	1,76	1,61	1,62	1,65
Subtotal 3	44,17	44,92	45,75	46,87	47,77	47,79	48,21	47,68	46,99	46,64

Fonte: Pnads de 1995 a 2005.

Notas: * População economicamente ativa.

** As Pnads de 2004 e 2005 incluem a população rural da região Norte.

*** Os segurados especiais potenciais excluem a população rural da região Norte até 2003, e incluem-na a partir da Pnad 2004.