Texto para Discussão

2469

Rio de Janeiro, abril de 2019

ipea
SUMÁRIO EXECUTIVO

A COBERTURA PREVIDENCIÁRIA SEGUNDO A PNAD CONTÍNUA: UMA PROPOSTA DE MENSURAÇÃO DA PROPORÇÃO DE PROTEGIDOS ENTRE OCUPADOS E IDOSOS RESIDENTES NO PAÍS

Graziela Ansiliero
Especialista em políticas públicas e gestão governamental na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Rogério Nagamine Costanzi
Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério da Economia.

Alexandre Zioli Fernandes
Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício no Ministério da Economia; e professor na Faculdade de Tecnologia e Ciências Sociais Aplicadas do Centro Universitário de Brasília (FATECS/UniCEUB).

No Brasil, os principais indicadores de cobertura previdenciária são estimados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Com base nos microdados dessa pesquisa, Schwarzer, Paiva e Santana (2004),[1] no âmbito da então Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS), vinculada ao atualmente extinto Ministério da Previdência Social (MPS), desenvolveram, em 2004, uma metodologia de mensuração da proporção de pessoas socialmente protegidas, tanto entre ocupados jovens e adultos (segurados obrigatórios da Previdência Social, com idade entre 16 e 59 anos) quanto entre idosos (idade igual ou superior a 60 anos, em qualquer condição de atividade e ocupação). Com a descontinuação da PNAD, após a edição de 2015, e sua substituição pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), iniciada em 2012, faz-se necessário rever a metodologia de mensuração da cobertura, adaptando-a às características, limitações e melhorias introduzidas pela nova pesquisa.

O objetivo deste estudo foi apresentar brevemente as diferenças mais significativas entre a extinta PNAD e a nova PNAD Contínua; discutir as distinções pertinentes à dimensão previdenciária nos dois levantamentos; apresentar as linhas gerais da metodologia oficial de cobertura previdenciária utilizada até então pelo governo federal; identificar as possibilidades e limitações de aplicação dessa metodologia antiga à nova pesquisa; e, finalmente, propor uma alternativa metodológica para essa mensuração, devidamente adaptada à PNAD Contínua anual (versão de 2016, baseada no questionário da quinta entrevista realizada nos domicílios selecionados na amostra) e às alterações introduzidas pela Lei nº 11.718/2008, que definiu novos contornos para a aposentadoria rural ao gerar efeitos importantes sobre a caracterização dos trabalhadores passíveis de serem legalmente e formalmente considerados e tratados como segurados especiais do Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

As duas pesquisas (PNAD e PNAD Contínua) possuem diferenças metodológicas fundamentais que inviabilizam o processo de comparações entre elas. Com respeito ao tema trabalho, fortemente associado ao tema da Previdência Social, há também algumas diferenças importantes, com destaque para o próprio conceito de ocupação, distinto na PNAD Contínua. Os trabalhadores na produção para o próprio consumo e na construção para o próprio uso deixaram de ser considerados oficialmente ocupados pelo IBGE, mas, por serem fundamentais na estimativa da cobertura previdenciária (em virtude da caracterização dos segurados especiais), foram, na nova metodologia, incorporados ao conceito proposto de população ocupada expandida.

Esse conceito permitiu uma melhor aproximação aos levantamentos proporcionados pela antiga PNAD e, ainda que os indicadores sigam sendo incomparáveis, suas grandezas são equivalentes. Frente à metodologia desenvolvida por Schwarzer, Paiva e Santana (2004) e oficialmente adotada pela SPS, a eliminação da restrição para o local de moradia dos segurados especiais – adequação necessária à Lei nº 11.718/2008 – eleva o valor dos indicadores, e a exclusão dos empregados rurais sem carteira do rol de potenciais segurados especiais,

1. Schwarzer, H.; Paiva, L. H. S.; Santana, R. L. F. Cobertura previdenciária: evolução 1999-2002 e aperfeiçoamento metodológico. *Informe de Previdência Social*, Brasília, v. 16, n. 5, maio 2004.

adequação necessária à legislação previdenciária, pressiona o valor para baixo, mas o efeito combinado desses ajustes (com predomínio do segundo elemento) não altera drasticamente o indicador global calculado pelas duas pesquisas (PNAD anual e PNAD Contínua).

Na PNAD Contínua anual de 2016 (quinta entrevista), pelo conceito da população ocupada expandida, sete de cada dez ocupados com idade entre 16 e 59 anos e oito de cada dez idosos com 60 anos ou mais de idade são considerados socialmente protegidos. Mais precisamente, com base na PNAD Contínua, tem-se que a taxa de proteção social dos ocupados com idade entre 16 e 59 anos seria de 73,7% (72,8% entre homens; 74,7% entre mulheres); já entre os idosos com 60 anos ou mais de idade, a taxa de proteção social seria de 85,5% (89,6% entre homens; 82,3% entre mulheres). Se considerada a população ocupada oficial, esses indicadores seriam, respectivamente, de 73,1% (ocupados: 72,4% entre homens; 74,0% entre mulheres) e 85,1% (idosos: 89,1% entre homens; 81,9% entre mulheres).

Ressalte-se, por fim, que para nenhum dos grupos (ocupados e idosos) e versões metodológicas são considerados os indivíduos que – embora não contribuam, não sejam segurados especiais e tampouco beneficiários – ainda mantêm a qualidade de segurado, condição atribuída a todo cidadão filiado ao RGPS que possua uma inscrição e faça pagamentos mensais ou que, mesmo em algumas condições sem recolhimento, consegue manter esta qualidade por meio do denominado período de graça, durante o qual segue elegível aos benefícios e serviços do sistema.[2] A incorporação dessa dimensão poderia elevar o grau de proteção em ambos os grupos analisados, mas esta já não podia ser perfeitamente captada pela antiga PNAD – mais detalhada e com mais informação para a reconstrução de históricos individuais qualificadores dessa condição, mas ainda assim com lacunas importantes nesses quesitos – e é ainda mais precariamente capturada pela PNAD Contínua, de modo que sua agregação ao indicador de cobertura social se mostra comprometida.

O aperfeiçoamento dessa metodologia de aferição da cobertura previdenciária também se beneficiaria da inclusão, na PNAD Contínua, de quesitos anteriormente existentes na PNAD anual, como as questões que tratavam da previdência privada e a desagregação das informações relativas a aposentadorias e pensões por morte, de modo que volte a ser possível identificar aqueles que recebem um ou outro benefício, bem como os que acumulam o recebimento de mais de uma espécie de benefício. Nesse contexto, os estudos sobre o tema previdenciário, incluído aqui o efeito distributivo das transferências previdenciárias, se beneficiarem muito da inclusão de questões que permitam a distinção entre os benefícios pagos pelo RGPS e aqueles pagos pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), bem como acerca da acumulação de benefícios da mesma espécie pagos por diferentes regimes previdenciários. Seria ainda fundamental que as questões relativas à contribuição para a Previdência Social fossem estendidas aos desocupados e inativos, permitindo assim a mensuração da cobertura da população economicamente ativa (PEA) e da população em idade ativa (PIA), medidas clássicas e internacionalmente bastante utilizadas.

2. O período de graça pode assumir duração variada e se configura em situações diversas, como o recebimento de benefícios previdenciários (como auxílio-doença e aposentadoria por invalidez, bem como auxílio-acidente, auxílio-suplementar e salário-maternidade); o afastamento, licenciamento ou fim dos recolhimentos após períodos mínimos de contribuição anterior (variáveis conforme as categorias de segurados); o final da segregação, para os cidadãos acometidos de doença de segregação compulsória; a soltura do cidadão que havia sido detido ou preso; o licenciamento para o cidadão incorporado às Forças Armadas para prestar serviço militar. Os prazos diferenciados associados a estas situações são passíveis de serem prorrogados por diversos fatores, tais como longo período consecutivo ou intercalado de aportes sem perda da qualidade de segurado; registro no Sistema Nacional de Emprego (SINE) ou recebimento de seguro-desemprego, ambos dentro do período que mantenha a sua qualidade de segurado etc.

SUMÁRIO EXECUTIVO