

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 APRESENTAÇÃO

A política de previdência social, entre 2011 e 2012, foi marcada por ações que, mesmo com propósitos defensáveis, necessitarão de maior prazo para análise de sua efetividade. Neste período, foram tomadas decisões que visam, de um lado, o aumento da proteção previdenciária; e de outro, a redução de custos das empresas com encargos previdenciários.

O aumento da proteção previdenciária, tantas vezes reclamado e buscado por meio de diversos incentivos à filiação, tem como foco desta vez os setores de baixa renda, não vinculados ao mercado de trabalho (seção 2.1). Trata-se de mais um esforço de inclusão previdenciária, cuja principal virtude será garantir, a estes novos segurados, alguma provisão de renda em face de riscos não programáveis (doenças, acidentes etc.). Sendo o público-alvo desta medida a população de baixa renda, é possível que a demanda deste grupo por benefícios de aposentadoria, a mais longo prazo, seja parcialmente compensada pela queda na demanda por benefícios de proteção continuada. Mas, por suposto, há que se contar com o crescimento da demanda por benefícios temporários, bem como da despesa que lhe corresponde, a menor idade de recebimento do benefício previdenciário para as mulheres – 60 anos na aposentadoria contra 65 no benefício assistencial –, assim como os benefícios previdenciários garantirem o pagamento do 13º salário e a geração de pensão por morte, eventos não cobertos pelos benefícios assistenciais. Ademais, nos limites da substituição dos benefícios assistenciais pelos previdenciários, reside o fato de que parte do público potencial desta ampliação de cobertura previdenciária não teria direito aos benefícios assistenciais. Apesar de salutar do ponto de vista da ampliação da cobertura previdenciária, trata-se de política com potencial de elevação dos gastos no longo prazo.

Por seu turno, a demanda das empresas por redução da carga tributária acabou por ganhar viabilidade, neste mesmo momento, em vista de um cenário de crescimento estacionário, acirramento da competição comercial internacional e, principalmente, de elevação contínua da receita previdenciária, como é demonstrado na subseção 3.1. Diante deste quadro, o governo decidiu desonerar variados setores produtivos, substituindo a base tradicional de incidência das contribuições previdenciárias patronais – a folha salarial – por contribuições sobre faturamento ou lucro.

Os detalhes das medidas serão apresentados e analisados nas seções que se seguem, mas desde já vale comentar que a adoção simultânea destas medidas levará à necessidade de melhor acompanhamento das contas do sistema, posto que uma pressiona pelo aumento do gasto, enquanto a outra, salvo melhor juízo, poderá resultar em redução da receita. Uma interpretação rápida sobre estes movimentos simultâneos, e aparentemente contraditórios, é a de que o bom desempenho da arrecadação previdenciária teria reacquecido o conflito distributivo em torno destes recursos; e que, em meio a ele, o governo teria optado por atender a todos os contendores no curto prazo.

Este capítulo traz também informações sobre a aprovação do Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que reformou o regime previdenciário dos servidores públicos e autorizou a criação de entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs) para a categoria. Tratado extensivamente na edição anterior deste periódico, o tema é aqui retomado porque a Lei nº 12.618, de 30 de abril de 2012, foi finalmente aprovada e apresenta diferenças em relação ao projeto original. Entre outras modificações introduzidas no substitutivo global do projeto de lei, votado em plenário da Câmara, está a autorização para criação de três EFPCs – uma para cada poder da República – em lugar de apenas uma, que abrangeria todos os poderes.

A seção *Acompanhamento da política e dos programas* confirma os bons resultados apresentados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) nos últimos anos, mas alerta para a eventual reversão deste quadro, em virtude da perda de dinamismo do mercado de trabalho nos últimos doze meses. Na análise dos regimes próprios da Previdência Social (RPPS), constata-se o declínio da despesa da União com aposentados e pensionistas, em relação ao produto interno bruto (PIB); bem como a estabilização dos custos relativos aos regimes previdenciários estaduais e municipais.

O tema em destaque, que atravessa todos os capítulos desta edição – a relação entre políticas sociais e território –, é aqui tratado a partir dos efeitos distributivos do RGPS sobre o território nacional, que, tal como se poderá ver na seção 4, apontam para a progressividade da distribuição de renda promovida por aquele regime.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 Novo esforço de inclusão previdenciária: redução de alíquota para segurado facultativo de baixa renda

Com a promulgação da Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011, homens e mulheres de baixa renda que se dedicam somente ao trabalho doméstico na própria residência

podem contribuir para a Previdência Social com a alíquota de 5% sobre o salário mínimo (R\$ 27,25 no momento da promulgação da Lei, ou R\$ 31,10 em 2012), desde que sua família esteja inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Sua renda familiar também não pode ultrapassar a quantia de dois salários mínimos (R\$ 1.244,00 mensais em 2012). Vale notar que a regra para inscrição como segurado facultativo de baixa renda é mais restrita que o CadÚnico, o qual limita a renda mensal familiar a três salários mínimos.

Os benefícios assegurados são: aposentadoria por idade (mulheres aos 60 anos e homens aos 65 anos),¹ aposentadoria por invalidez, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte e auxílio-reclusão.² Caso estes segurados desejem contar as contribuições para efeito de aposentadoria por tempo de contribuição, precisarão complementar o recolhimento com a alíquota de 15% do salário mínimo.

Até então, qualquer pessoa sem vínculo empregatício podia contribuir para a Previdência Social como segurado facultativo. Para esta categoria, o valor da contribuição pode ser de 11% sobre um salário mínimo; ou de 20% sobre qualquer salário de contribuição, que varie entre um salário mínimo e o teto máximo de recolhimento (R\$ 3.916,20 em 2012).

Segundo informações do Ministério da Previdência Social (MPS), o número de donas e donos de casa de baixa renda, filiados à Previdência Social, atingiu a casa dos 283.562 inscritos em junho de 2012, sendo que a meta deste ministério era atingir 200 mil inscrições até o fim deste ano. A expectativa é que, até 2015, este número alcance 1 milhão.³

Embora a medida abranja homens e mulheres, ela certamente beneficia sobretudo as mulheres de baixa renda, que não exercem atividades laborativas fora do lar. Uma parceria celebrada entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério da Previdência Social garante, como forma de ampliar a inclusão previdenciária deste público, a utilização dos dados do CadÚnico, do cadastro do Programa Bolsa Família (PBF) e demais programas

1. Além da exigência de idade, requerem-se 180 contribuições, as quais podem ocorrer de modo descontínuo ao longo da vida do segurado. A menor exigência de período contributivo reflete a disponibilização de um benefício para um público de inserção irregular no mercado de trabalho.

2. O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 81/2011, convertido no PL nº 1.638/2011 na Câmara dos Deputados, em tramitação no Congresso Nacional, prevê períodos de carência menor para a obtenção do benefício previdenciário pelas donas de casa de baixa renda, a depender do ano em que as potenciais beneficiárias implementem todas as condições necessárias à obtenção do benefício; a nova regra estipularia uma exigência mínima de 24 contribuições mensais (dois anos), em atenção à situação de mulheres em idade mais próxima do limite para aposentadoria, e uma exigência máxima de 180 contribuições mensais (quinze anos). Além disso, este PLS torna explícita a possibilidade de contribuição descontínua e mantém a alíquota de 5% sobre o salário-contribuição.

3. A definição de baixa renda ao longo desta seção é aquela especificada para o programa em questão, isto é, renda familiar igual a dois salários mínimos e inscrição no CadÚnico.

sociais do governo federal. Segundo o MDS, o público potencial de donas de casa de baixa renda no país é de 6 milhões.

Há dois pontos positivos nessa política. Primeiramente, o intuito de se ampliar a cobertura previdenciária na fase contributiva. E, em segundo, a redução das alíquotas de contribuição para um público de baixa renda, visto que alíquotas altas inibem a adesão.

Entretanto, há limitações que podem frear o potencial de expansão. Em primeiro lugar, é muito difícil a obtenção de alta cobertura previdenciária na fase contributiva de modo voluntário. Embora as contribuições possam realizar-se de forma descontínua, restrições de liquidez e grande foco em uma análise de custo-benefício de curto prazo tendem a restringir o sucesso de cobertura voluntária. Em segundo lugar, como este programa se destina a um público sem renda, o pagamento das contribuições passa a depender das variações da disponibilidade da renda familiar e da boa vontade ou comportamento estratégico de um membro familiar provedor de renda, e não do próprio indivíduo beneficiado. Ao fixar a contribuição como condição de acesso ao benefício para um público sem capacidade contributiva direta, e constituído ampla e majoritariamente por mulheres, a lei opera no campo das desigualdades de gênero e envolve aspectos relacionados ao (não) reconhecimento do trabalho doméstico não remunerado como gerador de valor e ao desejo e direito das mulheres à autonomia e ao controle sobre algum nível dos recursos econômicos familiares. Dada a dificuldade de ampliação da cobertura previdenciária de modo voluntário para os indivíduos com renda, é de se imaginar o obstáculo maior para adesão de pessoas sem renda em famílias de baixa renda. Terceiro, o custo de se aderir ao sistema é maior que a contribuição em si. O baixo índice de cobertura bancária para pessoas de baixa renda indica que podem não ser desprezíveis os custos associados ao deslocamento a um local que receba contribuições, o tempo de espera em uma agência para pagar a contribuição e a complexidade de preenchimento dos carnês de pagamento.

Por fim, é importante notar que o plano de benefícios oferecido para esse público sofre concorrência direta do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/Loas). Desse modo, grande parte deste público já estaria coberto na fase de recebimento de benefícios referentes a uma idade avançada e em caso de deficiência sem necessidade de contribuição prévia. Este fator tende a inibir a adesão, mas há ganhos potenciais relacionados a um plano de benefício mais amplo que inclui o recebimento de um 13^a “salário”, a possibilidade de gerar pensão por morte, aposentadoria feminina aos 60 anos, em comparação aos 65 anos do BPC/LOAS, ausência de teste de renda para recebimento do benefício, salário-maternidade, auxílio-doença, entre outros.

2.2 Aposentadoria especial para pessoas com deficiência

Desde 2005, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 277/2005, que reduz os limites de tempo de contribuição e de idade para a concessão de aposentadoria a pessoas com deficiência. Um relatório substitutivo a este projeto foi aprovado no Senado, em 3 de abril de 2012,⁴ com modificações relativas aos limites de tempo de contribuição para aposentadoria, o que impôs seu retorno à Câmara para nova apreciação. Até o fechamento da edição deste periódico, o substitutivo encontrava-se na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara, após ter sido analisado na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSFs) e na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC). Contudo, desde já, podem-se antever alguns desafios para a sua implementação.

O projeto prevê a redução do tempo de contribuição e/ou de idade para segurados com deficiência, em função do grau de comprometimento de sua funcionalidade. Para caracterizar os diferentes graus, este projeto adota os conceitos de deficiência *grave*, *moderada* e *leve*. No substitutivo aprovado pelo Senado, em caso de aposentadoria por tempo de contribuição (ATC), as novas condições de aposentadoria seriam:

- deficiência grave: para aposentadoria integral de homens, passa dos atuais 35 para 25 anos; no de mulheres, de 30 anos para 20 anos;
- deficiência moderada: 29 anos para homens e 24 anos para mulheres;
- deficiência leve: 33 anos para homens e 28 anos para mulheres.⁵

Com relação à aposentadoria por idade (AI), os novos limites, independentemente do grau de deficiência, passam de 65 para 60 anos no caso dos homens, e de 60 anos para 55 no caso das mulheres, as mesmas condições vigentes para trabalhadores rurais.

Ainda de acordo com o substitutivo, o benefício de aposentadoria por tempo de contribuição do segurado com deficiência será calculado aplicando-se sobre o salário de benefício os seguintes percentuais: 100% no caso de aposentadoria por deficiência grave, moderada ou leve. No caso de aposentadoria por idade, será aplicado 70%, mais 1% do salário de benefício por grupo de doze contribuições mensais, até o máximo de 30%.

A aposentadoria especial das pessoas com deficiência foi instituída pela Emenda Constitucional (EC) nº 47/2005,⁶ que permitiu a adoção de requisitos e critérios diferenciados para a concessão de aposentadoria especial aos segurados

4. Onde recebeu o título de PLC nº 40/2010.

5. Em todos os casos, a redução do tempo de contribuição depende da comprovação da existência da deficiência por igual período.

6. Que modificou o § 1º do Artigo 201 da Constituição Federal.

com deficiência. O projeto em questão tem, assim, o propósito de regulamentar a matéria, uma vez que, na falta desta regulamentação, as pessoas com deficiência têm buscado a satisfação deste direito no âmbito do Poder Judiciário.

Contudo, mesmo depois da aprovação pelo Congresso, caberá ainda ao Poder Executivo prover as definições sobre deficiências *grave, moderada e leve*, para a aplicação da lei, a qual será feita com base em exames clínicos sob a responsabilidade dos médicos-peritos do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Deste modo – e não obstante a legitimidade política e social do projeto –, pode-se antever os imensos desafios que se colocam à efetiva materialização deste direito, especialmente no que concerne à definição de critérios que permitam avaliação equânime da elegibilidade de seus postulantes. Desafios semelhantes têm se apresentado à implementação do BPC.⁷ Neste caso, o conceito de deficiência que confere elegibilidade ao benefício foi objeto de alterações recentes,⁸ em virtude das polêmicas que gera, as quais têm afluído, inevitavelmente, para decisões judiciais. Tais alterações têm buscado estabelecer critérios para avaliar as variações de habilidades e funcionalidades para além do paradigma estritamente médico, incorporando aspectos sociológicos, que levem em conta não apenas os atributos do corpo – suas lesões e/ou restrições –, mas as condições do ambiente social que este corpo habita, e com o qual interage. Como argumentam Medeiros, Diniz e Squinca (2006, p. 13),

há diferentes definições para a deficiência. Regra geral, deficiência pressupõe a existência de variações de algumas habilidades que sejam qualificadas como restrições ou lesões. O que inexistente, no entanto, é um consenso sobre quais variações de habilidades e funcionalidades caracterizariam deficiências (...). Traçar a fronteira conceitual entre essas diversas expressões da diversidade humana é um exercício intelectual na fronteira de diferentes saberes, em especial entre o conhecimento médico e as ciências sociais.

Considerando os novos fundamentos na delimitação do conceito de deficiência no âmbito do BPC, os desafios à implementação do novo benefício previdenciário

7. Benefício assistencial que se destina, além dos idosos, a pessoas com deficiência com renda mensal familiar *per capita* abaixo de um quarto de salário mínimo mensal, e que é operacionalizado também pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

8. Entre a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), Lei nº 8.742/1993, e do Projeto de Lei (PL) do Sistema Único de Assistência Social (Suas), Lei nº 12.435/2011, o conceito de “pessoa com deficiência”, para fins de concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) era: “pessoa incapacitada para a vida independente e para o trabalho”. A partir desta última lei, sancionada em julho de 2011, o conceito passou a ser: “Pessoa que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade com as demais pessoas”. Em agosto do mesmo ano, nova lei (Lei nº 12.470/2011) incluiu, entre os *impedimentos de longo prazo*, aqueles de natureza mental, dando ainda nova redação relativa às interações sociais das pessoas com deficiência. O texto final assim afirma: “considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimentos de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, os quais, em interação com diversas barreiras, podem obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas”.

de aposentadoria especial parecem ainda maiores, posto que, para além de uma definição adequada de “deficiência” – nada trivial, como visto – será preciso estabelecer ainda parâmetros para verificação dos três diferentes graus de sua incidência, previstos no PL (grave, moderado e leve). A fixação dos respectivos tempos de contribuição sem a precedente definição dos parâmetros que distinguem os graus de deficiência pode, em certos casos, revelar que as condições de inserção deste público no mercado de trabalho, sobretudo no caso de deficiências graves, não são compatíveis com a regra do número de contribuições exigidas. Cabe reconhecer que, para além de certo grau de consenso entre especialistas, a definição destes parâmetros requer também o alinhamento de expectativas entre potenciais beneficiários. Caso contrário, a norma poderá produzir inúmeras contendas judiciais, de desfechos imprevisíveis e incontroláveis pelo gestor do sistema.

2.3 As desonerações sobre as contribuições patronais à Previdência Social e seu financiamento⁹

Após ter lançado o programa Brasil Maior, em agosto de 2011, o governo adotou, entre dezembro de 2011 e abril de 2012, novas medidas contemplando novos setores produtivos com desonerações sobre as contribuições à Previdência Social. Destinada a aumentar a competitividade da indústria nacional, frente aos produtos importados, a Lei nº 12.546,¹⁰ de dezembro de 2011, prevê a substituição dos 20% da contribuição patronal sobre a folha de salários por outra, de 1% a 2% sobre o faturamento bruto das empresas, excluídas as receitas de exportações. O conjunto dos setores contemplados compreendia então: têxtil, confecções, couros e calçados, móveis, plásticos, material elétrico, autopeças, ônibus, naval, aeronáutico, bens de capital mecânicos, *call center*, tecnologia da informação e comunicação, *design houses* e hotelaria.

Em setembro de 2012, foi anunciada a inclusão de novos setores nessa lista, os quais serão beneficiados a partir de 2013 – Lei nº 12.715/2012. São eles: pães e massas, medicamentos, aves, suínos, pescados, papel e celulose, brinquedos, transporte aéreo e transporte rodoviário.

Dado o pouco tempo decorrido desde a implementação dessas leis de 2011, e o fato de que a lei aprovada em 2012 somente surtirá efeitos a partir de 2013, não se pode avaliar empiricamente seus impactos sobre emprego, salários, competitividade e arrecadação tributária. Contudo, algumas considerações podem ser feitas.

Em primeiro lugar, cabe notar que as desonerações concedidas implicam também uma alteração da base de incidência das contribuições previdenciárias, pela qual a folha de pagamentos perde participação e o faturamento das empresas

9. Esta seção complementa e atualiza uma seção apresentada na edição anterior deste periódico (Ipea, 2012).

10. Resultado da conversão da Medida Provisória (MP) nº 540/2011.

ganha maior peso. Do ponto de vista teórico, a questão da “melhor” base de incidência para estas contribuições não é pacífica. Entre os argumentos favoráveis ao faturamento, coloca-se aquele segundo o qual as contribuições previdenciárias sobre a folha de pagamentos geram “peso morto” no mercado de trabalho. A contribuição sobre a folha gera diferença entre o custo que a firma tem por contratar um trabalhador e o quanto este recebe. Desta forma, contribuições sobre folha – ao aumentarem o custo de contratação de trabalhadores – levariam as firmas a reduzir sua demanda por trabalho. Por razões simétricas, ao reduzir o salário recebido pelo trabalhador, gerariam desestímulo à oferta de trabalho.

Em contraposição a essa perspectiva, argumenta-se que, do ponto de vista distributivo, as contribuições sobre valor adicionado ou sobre faturamento, na medida em que representam impostos indiretos, tendem a ser regressivas, já que incidem mais fortemente sobre pessoas de menor renda. Além disso, não há como se garantir *a priori* que o “peso morto” a ser gerado no mercado de bens, em decorrência da incidência de tributos sobre faturamento, não será superior ao que é gerado no mercado de trabalho, pelo sistema anterior. Com efeito, a “melhor” base de incidência para contribuições previdenciárias só pode ser encontrada pela análise de indicadores empíricos, e sem deixar de se levar em conta a própria configuração do regime de previdência e o escopo da proteção que este engendra.

No caso brasileiro, a folha salarial só se tornou, definitivamente, a base de incidência das contribuições patronais ao sistema previdenciário a partir da Constituição Federal de 1934. Nos anos 1920, a contribuição das empresas era calculada com base na sua renda bruta anual.¹¹ Este movimento foi entendido por alguns analistas como um expediente destinado a beneficiar as empresas, por promover a diminuição de sua cota de participação na arrecadação previdenciária, uma vez que “a evolução tecnológica permanente implica a substituição progressiva da mão de obra por maquinaria” (Oliveira e Teixeira, 1986), o que levaria à redução progressiva, ao longo do tempo, da contribuição patronal. A análise histórica revela, assim, que a controvérsia é antiga, e que contextos específicos produzem interpretações diversas.

Analisando-se o caso do RGPS atual, verifica-se que, devido às suas regras de custeio e benefícios, este é um regime altamente redistributivo, que permite que algumas categorias de segurados alcancem o direito aos benefícios sem a mesma contrapartida financeira que outras.¹² É o caso, por exemplo, dos segurados especiais

11. O Decreto nº 20.465/1931, que reformava a legislação das caixas de aposentadoria e pensão (CAPs), acrescentava à da renda bruta, “o produto da contribuição dos segurados ativos, (...) impondo-se o que implicasse valor mais elevado”. Assim, se a renda bruta fosse superior à contribuição dos empregados, a primeira prevaleceria como base de incidência das contribuições empresariais. Este critério é de vez eliminado na Constituição Federal de 1934. Para mais detalhes, ver Oliveira e Teixeira (1986, p. 99).

12. Ver a seção 4 deste capítulo: Previdência social, território e redistribuição de renda.

(trabalhadores rurais em regime de economia familiar, assim como pescadores e coletores), cuja participação no custeio não se dá por meio de contribuições sobre sua renda, mas sobre o produto comercializado.

Além disso, no âmbito do RGPS, eventuais diferenças entre a receita arrecadada e a despesa com benefícios são cobertas pelo Tesouro Nacional, por força da Lei de Custeio da Seguridade Social.¹³ Fica claro, portanto, que o financiamento previdenciário no Brasil já se constitui de um *mix* de fontes de receita e de bases tributárias diversas, o que tem o propósito de conferir maior estabilidade a este orçamento, além de ser reconhecimento da insuficiência da contribuição sobre folha como fonte única de financiamento da Previdência Social.

Um ponto que requer atenção diz respeito ao impacto da substituição de bases de incidência (da folha para o faturamento) sobre a arrecadação previdenciária total. Ainda que a legislação que concede as desonerações preveja compensações da União ao fundo previdenciário,¹⁴ eventuais reduções de arrecadação poderão ocasionar a elevação da necessidade de financiamento do regime pelo Tesouro. Cabe ainda comentar que a análise completa desta política requererá estudo de seus impactos sobre salários, empregos, competitividade e arrecadação tributária quando houver disponibilização desta base de dados.

2.4 A aprovação do PL nº 1.992/2007 e criação da Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal

Após quatro anos tramitando no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 1.992 foi finalmente aprovado, com alterações feitas na Câmara, no dia 28 de março de 2012, e sancionado pela Presidenta Dilma Rousseff em 2 de maio do mesmo ano, transformando-se na Lei nº 12.618.

Conforme já mencionado na edição anterior deste periódico (Ipea, 2012, cap. 1), este PL instituiu o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargos efetivos; estabelecia um teto para o pagamento de aposentadorias e pensões aos servidores federais; e autorizava a criação de uma entidade fechada de previdência complementar para estes servidores, denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público Federal (FUNPRESP).

13. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, Artigo 11, inciso I. Cabe lembrar que o mesmo artigo desta lei também prevê o faturamento e o lucro das empresas como base de incidência das contribuições empresariais.

14. Item IV, Artigo 9º da Medida Provisória 540, de 2 de agosto de 2011: "a União compensará o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o Artigo 68, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, no valor correspondente à estimativa de renúncia previdenciária decorrente da desoneração, de forma a não afetar a apuração do resultado financeiro do Regime Geral de Previdência Social".

Em seu Artigo 3º, o referido PL definia que os benefícios previdenciários dos servidores e membros de poder que viessem a ingressar no serviço público após a criação da FUNPRESP ficariam limitados ao valor máximo pago pelo regime geral de Previdência Social; que a adesão à FUNPRESP seria facultativa; e que os antigos servidores poderiam, a seu próprio critério, migrar para o novo sistema.

Após transitar por quatro comissões da Câmara dos Deputados – Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, Seguridade Social e Família, Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania –, o projeto original proposto pelo Poder Executivo sofreu algumas alterações. A primeira delas trata do direito à compensação financeira previdenciária, para o caso de os futuros servidores federais serem antigos servidores estaduais ou municipais. Da forma como estava no projeto original, sem a previsão da compensação previdenciária, temia-se por desincentivos à migração de servidores estaduais e municipais que porventura fossem aprovados em concursos públicos para o serviço público federal, uma vez que teriam garantia de aposentadoria apenas do valor até o teto do RGPS, e menos tempo para acumular recursos para parcela que supere este teto.

Outra alteração diz respeito ao benefício especial, previsto para os atuais servidores federais que escolham migrar para o novo sistema. A alteração reconhece os requisitos diferenciados para aposentadoria de professores do ensino médio e infantil, mulheres, servidores que exerçam atividades perigosas ou insalubres. Além disso, o prazo para decidir pela migração para o novo sistema foi alterado de 180 dias após a instituição da EFPC (no projeto original) para 24 meses (na nova lei). Vale comentar que esta ampliação de prazo permite que o servidor complete os requisitos para solicitar aposentadoria e, em seguida, migre para o novo sistema, no qual acumulará recursos em conta individual para futuro recebimento. Como consequência, sua aposentadoria poderá ser maior do que teria direito se continuasse no sistema antigo.

A terceira alteração relevante, sofrida pelo projeto de lei – talvez uma das principais –, refere-se à possibilidade de criação de até três entidades fechadas de previdência, uma para cada poder, em vez de apenas uma. Estas EFPCs seriam assim denominadas:

- FUNPRESP-EXE: para os servidores do Poder Executivo;
- FUNPRESP-LEG: para os servidores do Poder Legislativo; e
- FUNPRESP-JUD: para os servidores do Poder Judiciário.

Apesar disso, ainda permanece a possibilidade de dois ou mais poderes estruturarem sua previdência complementar em apenas uma entidade. No momento da redação deste texto estavam em curso negociações entre o Executivo e o Legislativo

e o Ministério Público Federal (MPF), na busca da criação de uma só EFPC para os servidores destes.¹⁵

A entidade será vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e começará a funcionar com um aporte de R\$ 75 milhões, feito pela União. A expectativa do governo é que o novo sistema receba as primeiras contribuições dos novos servidores públicos e da União a partir de fevereiro.

No tocante ao plano de benefícios, a redação final da lei também trouxe alterações sobre o PL original. O inciso I, do § 3º de seu Artigo 12, reafirma que, no rol dos benefícios não programados a serem oferecidos, devem constar os decorrentes das contingências de invalidez e morte. Isto abre espaço para a garantia de cobertura de outros riscos aos servidores. Já o inciso II, do mesmo parágrafo e artigo, inova ao determinar que haja custeio específico para cada um dos benefícios não programados oferecidos (invalidez e morte). Dessa forma, o servidor saberá quanto de sua contribuição mensal estará sendo destinada ao seu benefício futuro de aposentadoria, e quanto se destinará a cada um dos benefícios não programados a serem oferecidos.

Ainda no Artigo 12, o § 4º prevê que os benefícios não programados a serem oferecidos poderão ser contratados externamente ou administrados pelas próprias EFPCs. Em geral, a administração direta dos benefícios não programados representa a assunção dos riscos inerentes a cada um dos eventos contingentes, por parte das entidades de previdência complementar dos servidores a serem criadas. A terceirização destes benefícios, por sua vez, representa a assunção destes riscos por outra instituição.

Outra alteração contida na redação final da lei em relação ao projeto original, relativa ao plano de benefícios, é a que prevê a possibilidade de gestão própria, pelas EFPCs, dos recursos acumulados. Se o projeto original previa aplicação destes recursos exclusivamente em fundos de investimento, a alteração aprovada permite tanto esta modalidade quanto sua administração direta pela EFPC. Caso a administração seja terceirizada, cada instituição contratada poderá gerir, no máximo, 20% das reservas financeiras da EFPC, contra o limite máximo de 40% previsto no projeto original.

Alterou-se ainda a alíquota máxima de contribuição do patrocinador, que era de até 7,5%, para até 8,5% da remuneração do servidor público. Além disso, a nova lei prevê a criação do Fundo de Cobertura de Benefícios Extraordinários (FCBE), que pagará bônus, na aposentadoria, para os seguintes tipos de servidores: aqueles que exercem atividades insalubres ou de risco; os que exercem exclusivamente o magistério; os portadores de deficiência; e as mulheres. Ou seja, este fundo será

15. O fundo do Executivo iniciou seu funcionamento em fevereiro de 2013.

destinado aos grupos que podem se aposentar com menos tempo de contribuição que a regra geral com potenciais riscos de seleção adversa e risco moral que necessitarão de maior investigação após a publicação do regulamento do plano de benefícios.

Conforme mencionado na edição anterior deste periódico,¹⁶ a proposta de instituir uma previdência complementar para os servidores públicos responde ao diagnóstico segundo o qual uma parcela expressiva das desigualdades de renda do país pode ser atribuída ao modelo previdenciário, em vigor até então, de pagamento de aposentadorias e pensões, em valor próximo ao dos vencimentos dos servidores ativos, a algumas carreiras deste grupo. Ademais, o significativo peso fiscal dos gastos com o regime próprio, conjugado ao contingente relativamente pequeno de seus beneficiários, tem respaldado iniciativas de reformas previdenciárias que preconizam a convergência dos dois sistemas. Contudo, além da preocupação de tornar equitativas as regras de aposentadoria, a criação de uma previdência complementar para os servidores públicos envolve a possibilidade de utilizar os recursos afluídos aos novos fundos de pensão para financiar investimentos de longo prazo, mas a alternativa de converter estas entidades em mecanismos de financiamento impõe a necessidade de fiscalização contra o uso político de seus recursos em detrimento do interesse final dos participantes.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

3.1 RGPS: acompanhamento da evolução recente de benefícios e financiamento

O objetivo desta seção é analisar a evolução recente do número de benefícios pagos pelo INSS, e a situação de caixa do RGPS no curto prazo. A tabela 1 apresenta a variação do estoque dos benefícios pagos nos últimos três anos. Considerando a totalidade dos benefícios, percebe-se uma estabilidade nos índices de variação anual; no entanto, vale destacar que há um conjunto de benefícios cuja concessão decorre da completude de certos requisitos de idade ou tempo de contribuição (aposentadorias por idade ou tempo de contribuição) ou então do falecimento de algum membro familiar (pensões por morte). São benefícios programáveis ou cujo risco tem perfil menos errático. Para outros benefícios, como os auxílios, as aposentadorias por invalidez e o salário-maternidade, o perfil do risco é bem mais volátil. Em decorrência destas características, o primeiro grupo tende a ter comportamento mais estável, enquanto o segundo apresenta o perfil mais errático.

16. Para uma exposição dos elementos presentes no PL nº 1.992, bem como de seus pressupostos e implicações, ver Ipea (2012, p. 35-44).

TABELA 1
Varição anual do número de benefícios da Previdência Social (RGPS) – Brasil (2010-2012)¹
 (Em %)

Espécie de benefícios	2010	2011	2012
Aposentadorias	3,8	3,4	3,5
Idade	4,3	3,7	3,8
Invalidez	4,0	1,6	1,9
Tempo de contribuição	4,0	4,2	4,1
Pensão por morte	2,8	2,6	2,5
Auxílio	(2,0)	11,4	1,4
Salário-maternidade	6,3	9,6	(2,3)
Acidentários	(1,1)	3,8	0,1
Total de benefícios do RGPS	3,1	3,7	3,0

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social, MPS.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Comparação junho a junho.

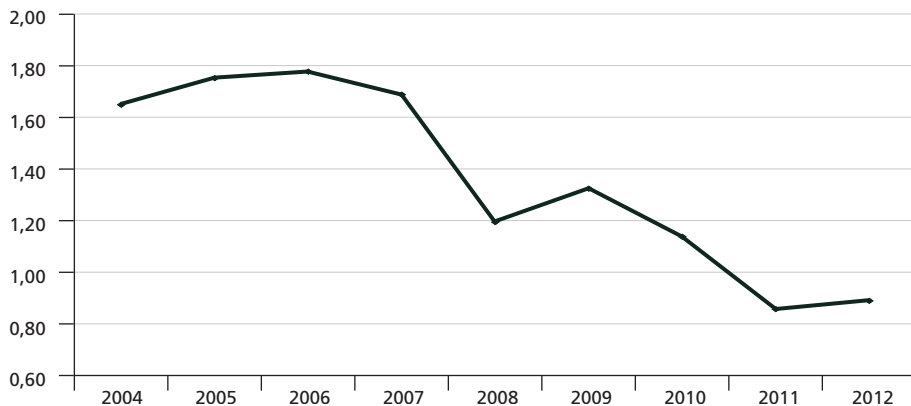
Entre esses benefícios, além das discussões sobre aposentadorias por idade e tempo de contribuição, os benefícios acidentários têm sido objeto de preocupação das políticas públicas previdenciárias nos últimos anos,¹⁷ visto que, apesar de não serem aqueles que apresentam maior impacto sobre as contas da Previdência Social, são gerados a partir de um fato que representa um importante problema social: os acidentes de trabalho. Dessa forma, cabe observar que, ao contrário do que ocorreu no período anterior, entre 2010 e 2011 houve um aumento do número total de acidentes e dos óbitos relacionados ao trabalho – de 2.753 para 2.884 óbitos registrados pela Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT). Considerando as dez atividades econômicas que responderam por 50% dos acidentes de trabalho registrados – 341 mil em um total de 711 mil acidentes de trabalho em 2011 –, a construção de edifícios (grupo Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE) foi aquela que apresentou o maior aumento relativo entre 2010 e 2011 (11,2%, passando de 22,9 para 25,5 mil acidentes). Entre as possíveis explicações pode estar o crescimento deste setor nos últimos anos e o fato de este continuar apresentando elevada incidência de acidentes de trabalho. Esta tem sido uma preocupação da Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), que o elegeu como um dos setores prioritários para sua atuação.¹⁸

17. Nos últimos anos, a Previdência Social estabeleceu o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP) e o Fator Acidentário de Prevenção (FAP) com o objetivo de induzir a prevenção dos acidentes nos locais de trabalho. Ipea (2010) tratou das alterações no FAP.

18. Para mais informações sobre a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho (CTSST), ver: <http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=35691>. Acesso em: 20 de dezembro de 2012. Os representantes do governo nesta comissão são indicados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), MPS e Ministério da Saúde (MS).

No que se refere ao impacto do RGPS sobre as contas públicas, o gráfico 1 mostra a evolução da necessidade de financiamento do RGPS no período 2004-2012. Apesar de sua aguda redução até 2011, verifica-se uma tendência de alta para 2012, tal como projetada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

GRÁFICO 1
Evolução da NFSP¹ do RGPS (2004-2012)
(Em %)

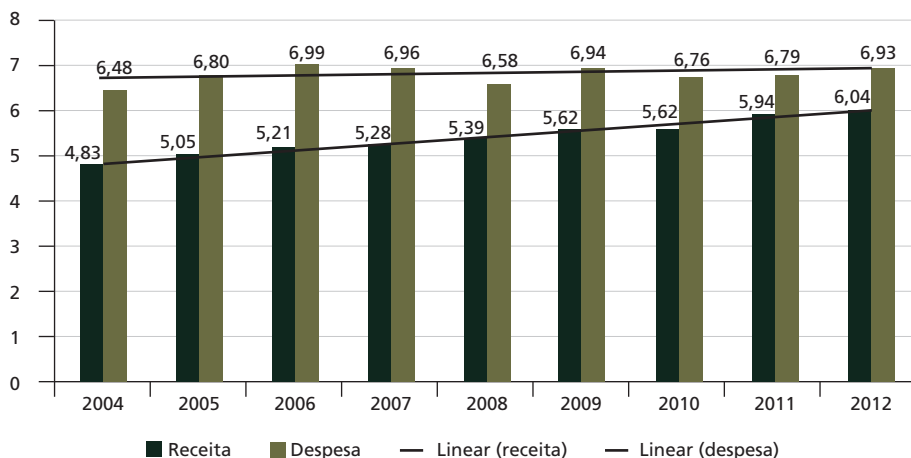


Fonte: de 2004 a 2011, Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN/MF); para 2012, Projeção do Anexo IV.5 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2013.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP).

GRÁFICO 2
Evolução da receita e da despesa do RGPS em relação ao PIB (2004-2012)
(Em %)



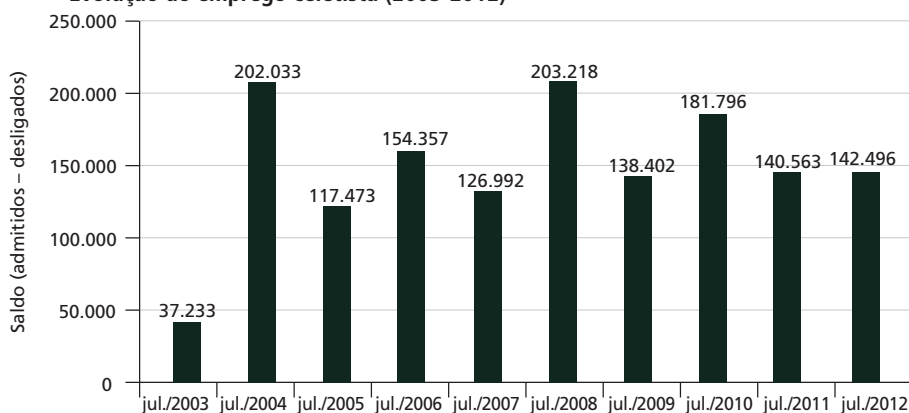
Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social.

Elaboração dos autores.

Ao decompor essa queda (gráfico 2), observa-se que esta decorreu precisamente do aumento da arrecadação. Com efeito, tanto a arrecadação quanto a despesa cresceram no período, porém a última aumentou sua participação no PIB em 0,5%, enquanto a primeira, em 1,2%.

Até 2011 o crescimento econômico mais acelerado, associado ao aumento do emprego formal, foi determinante para a melhora do resultado fiscal do RGPS no período. De fato, o bom desempenho do mercado de trabalho levou ao aumento médio anual do número de contribuintes em 7,3% para o período 2009-2011, conforme dados do Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Isto sugere que a desaceleração do crescimento econômico e do mercado de trabalho podem levar à reversão da trajetória recentemente observada, a qual, em decorrência de questões demográficas, tende a se deteriorar com o passar dos anos.

GRÁFICO 3
Evolução do emprego celetista (2003-2012)¹



Fonte: CAGED (2012).

Nota: ¹ Comparação dos meses de julho.

Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), apresentados no gráfico 3, revelam uma pequena queda na geração de empregos protegidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de julho de 2011 em relação a julho de 2010, o que deve afetar a trajetória de crescimento das receitas previdenciárias. Desse modo, torna-se grande a expectativa em torno da eficácia das medidas de substituição da base de incidência da contribuição previdenciária patronal,¹⁹ no sentido de estimular a criação de empregos com carteira. Do contrário, vislumbra-se o risco de elevação da necessidade de financiamento, em um prazo não muito longo.²⁰

19. Ver seção 2.2.

20. Ainda não transcorreu tempo suficiente para realização de análises acerca dos efeitos das políticas de desoneração de folha sobre emprego e salários.

Há que se considerar também que, em mais longo prazo, estarão em operação as medidas recentes de ampliação da proteção previdenciária, as quais certamente terão impactos sobre a necessidade de financiamento do sistema, tais como: a redução de alíquotas de contribuição do microempreendedor individual (MEI), de 11% para 5% do salário mínimo; a inclusão previdenciária de donas de casa de baixa renda, também favorecidas com alíquotas de 5%; e ainda a redução do tempo de contribuição dos trabalhadores com deficiência, conforme comentado na seção 2.1.

3.2 RPPS: acompanhamento da evolução recente de benefícios e financiamento

A contabilidade de receitas e despesas dos regimes próprios da Previdência Social mostra comportamento estável para o último triênio. De fato, a arrecadação previdenciária deste regime gira em torno de 2% do PIB e seu gasto em 4%. Ao se segregar a análise por ente da Federação (União, estados e municípios), observa-se que se mantém, em cada um deles, a estabilidade da relação entre receitas e despesas, embora seja possível verificar que, mesmo com o declínio da proporção do gasto federal com aposentados e pensionistas em relação ao PIB, o déficit nesta esfera segue sendo bastante superior ao computado nas outras esferas administrativas. Além disso, pode-se notar que o gasto previdenciário dos estados registrou maior crescimento relativo no triênio considerado.

TABELA 2
Evolução das receitas e das despesas dos RPPS por categoria de ente da Federação
(Valores em R\$ milhões de 2011, e como % do PIB)

	2009	PIB (%)	2010	PIB (%)	2011	PIB (%)
União						
Receitas	23.376	0,6	24.257	0,6	24.640	0,6
Despesas	77.806	2,1	79.074	2,0	79.146	1,9
Déficit	54.429	1,5	54.817	1,4	54.507	1,3
Estados						
Receitas	33.599	0,9	35.467	0,9	34.830	0,8
Despesas	62.129	1,7	66.545	1,7	70.104	1,7
Déficit	28.530	0,8	31.078	0,8	35.274	0,9
Municípios						
Receitas	16.122	0,4	16.682	0,4	17.856	0,4
Despesas	14.063	0,4	14.556	0,4	14.687	0,4
Déficit	2.059	0,1	2.126	0,1	3.169	0,1

(Continua)

(Continuação)

	2009	PIB (%)	2010	PIB (%)	2011	PIB (%)
Total						
Receitas	73.098	1,9	76.405	1,9	77.325	1,9
Despesas	153.998	4,1	160.175	4,0	163.937	4,0
Déficit	80.900	2,2	83.769	2,1	86.612	2,1

Fonte: AEPS e Relatório Resumido de Execução Orçamentária da STN.

Obs.: valores deflacionados pelo deflator implícito do PIB.

A tabela 3 apresenta a evolução da quantidade de benefícios dos RPPS. Vale notar o comportamento volátil destes números, em especial para os entes subnacionais.

TABELA 3

Evolução da quantidade de aposentados e pensionistas dos RPPS por categoria de ente da Federação (2009-2011)

	2009	2010	2011
União			
Aposentados	537.136	543.722	548.942
Pensionistas	402.287	406.126	408.606
Estados			
Aposentados	1.200.424	1.345.722	1.391.545
Pensionistas	478.909	500.030	524.981
Municípios			
Aposentados	390.730	421.485	415.245
Pensionistas	143.107	145.372	137.862
Total			
Aposentados	2.128.290	2.310.929	2.355.732
Pensionistas	1.024.303	1.051.528	1.071.449

Fonte: AEPS.

O ponto relevante é que essas duas tabelas em conjunto mostram o caráter concentrador deste regime previdenciário. O número total de benefícios pagos em 2011 atingiu 3,4 milhões. Apesar de não haver estatística para tal, a quantidade de beneficiários, isto é, indivíduos recebendo algum benefício, é com certeza inferior ao total de benefícios, dada a possibilidade de acumular aposentadoria com pensão ou mesmo duas aposentadorias, a depender do cargo ocupado previamente pelo servidor.

Ainda que se sobre-estime o total de beneficiários e se considere que cada benefício seja pago a somente um beneficiário, a quantidade de beneficiários do RPPS corresponderia a 1,8% da população, mas que recebem transferências da

ordem de 4% do PIB, que absorvem cerca de 12% da carga tributária brasileira e têm um déficit por benefício em 2011 de R\$ 25.272,00.

4 TEMA EM DESTAQUE – PREVIDÊNCIA SOCIAL E TERRITÓRIO: A REDISTRIBUIÇÃO INTERMUNICIPAL DA RENDA PROMOVIDA PELO RGPS

A dimensão territorial não é a questão central para a implementação da Previdência Social do RGPS no Brasil, a não ser no que se refere à adequada provisão de equipamentos para atendimento dos segurados – as agências da Previdência Social. Apesar disto, como já evidenciado por diferentes estudos, o RGPS, responsável pela proteção social dos trabalhadores do setor privado e dos empregados do serviço público que não são titulares de cargo efetivo, opera importante redistribuição interpessoal de renda, de forma progressiva.²¹ Do ponto de vista territorial, pode-se também afirmar a existência de um processo redistributivo entre os municípios brasileiros, no qual aqueles com maior receita previdenciária “exportam” recursos para pagamento de benefícios naquelas cidades em que a receita previdenciária é menor que a despesa. Esta seção procura demonstrar esta afirmação sobre o processo redistributivo da receita e da despesa.

Partindo de três estudos realizados por Caetano (2006, 2008 e 2012), a primeira parte do texto recupera a análise dos mecanismos por meio dos quais o RGPS promove a distribuição progressiva da renda entre indivíduos. A segunda parte oferece evidências da redistribuição intermunicipal e analisa também seus determinantes.

4.1 Como operam as transferências no RGPS

Como já demonstrado por Caetano (2006), o Regime Geral de Previdência Social opera importantes “subsídios cruzados”²² em seu interior. Desde já, pode-se afirmar que a transferência de recursos, realizada por meio destes subsídios, tem efeitos importantes também para a discussão territorial. Vários são os determinantes deste processo, e esta seção tem por objetivo descrever e analisar o conjunto de parâmetros e regras do RGPS que favorecem a redistribuição dos recursos previdenciários, indicando os vetores por meio dos quais esta se efetiva.

O primeiro fator a determinar a redistributividade do RGPS é o modelo adotado para a determinação de seus benefícios, qual seja, o modelo de Benefício Definido. Este modelo contribui para a redistribuição de renda promovida pelo RGPS, uma vez que as contribuições pagas ao regime não são apropriadas como

21. Observe o leitor que a análise ora feita não faz referência ao regime previdenciário de servidores públicos, o que alteraria o diagnóstico acerca dos aspectos distributivos. Mesmo ao se tratar especificamente do RGPS, a perspectiva do grau de progressividade do regime varia um pouco, a depender do estudo analisado, apesar de uma visão geral de progressividade. Para mais aprofundamento no assunto, recomenda-se a leitura dos seguintes artigos: Silveira *et al.* (2011), Hoffmann (2010), Rangel (2011), assim como Medeiros e Souza (2012).

22. Subsídios cruzados são transferências de renda que ocorrem no sistema previdenciário por meio de relação entre benefícios e contribuições mais favoráveis a um grupo que a outro.

poupança previdenciária individual e privativa dos segurados-contribuintes, mas vertidas a um *fundo previdenciário coletivo e mutualista*. O caráter mutualista deste fundo impõe o compartilhamento dos riscos atuariais entre todos os integrantes da massa segurada, resultando em redistribuição dos recursos. Por exemplo, os gastos maiores com segurados que, por suas características individuais, estão mais sujeitos a problemas de saúde – e requerem, por isso, mais benefícios de auxílio-doença –, são compensados pelos menores gastos com segurados mais saudáveis. Do mesmo modo, a despesa maior com aposentados mais longevos é compensada pela despesa mais reduzida com aposentados que vivem menos.

Essa característica determina que o “contrato previdenciário” (entre segurados e seguradora), no caso do RGPS, garanta ao segurado o *direito* a benefícios. Estes direitos são atendidos sob a forma de *renda previdenciária*, recebida nos momentos em que o segurado completa um conjunto de requisitos associados à idade, ao tempo de contribuição, à doença ou à invalidez, para, assim, garantir seu sustento e o de sua família.

Esses mecanismos, entretanto, não determinam que a redistribuição seja necessariamente progressiva. Se cada aposentado recebesse benefícios de valor estritamente correspondente ao valor de suas contribuições, enquanto ativo, o sistema previdenciário tenderia a reproduzir, entre os aposentados, a distribuição de renda verificada entre os trabalhadores ativos. Também poderia ocorrer que determinado grupo social, mais influente politicamente, lograsse definir regras pelas quais se apropriassem de maior valor de benefícios, mas pagassem contribuições reduzidas. Mas não é isso o que ocorre. No caso do RGPS, alguns parâmetros para acesso a benefício e pagamento de contribuições interferem na distribuição dos recursos, tornando-a progressiva.

Diversos parâmetros destacam-se na promoção da progressividade pelo RGPS: *i*) as modalidades de aposentadoria programada acolhidas pelo regime – aposentadoria por idade e aposentadoria por tempo de contribuição;²³ *ii*) a diferença de tempo de contribuição (para as ATCs) e/ou de idade de aposentadoria (para as AIs) entre homens e mulheres; *iii*) a diversidade de “categorias de segurado”²⁴ previstas pelo regime, às quais correspondem regras de filiação e de acesso a benefícios diferenciadas; *iv*) a previsão de aposentadoria especial para professores (homens e mulheres) que atuem até o ensino médio, para quem o tempo mínimo de contribuição é de 25 (mulheres) e 30 anos (homens); por fim, figura entre os vetores de redistribuição do regime: *v*) a existência de um piso (1 salário mínimo); e *vi*) um teto de benefícios. Como resultado deste último fator, por maior que seja

23. Tal como estabelecido pela Emenda Constitucional nº 20/1998.

24. Os requisitos variam segundo as diferentes categorias de segurado previstas no regime. Como se verá mais adiante, o RGPS admite cinco categorias de segurados, e para cada uma delas há regras específicas sobre pagamento de contribuições e acesso a benefícios.

o salário de um trabalhador segurado do RGPS, os benefícios a que este tem direito jamais ultrapassarão o valor do teto. Por sua vez, mesmo com salários abaixo do mínimo, nenhum segurado recebe benefícios inferiores a este. Disto resulta que os benefícios previdenciários variam segundo uma escala de valores relativamente estreita, se comparada à escala de variação dos salários encontrada no mercado de trabalho brasileiro, e esta escala estreita impede que salários de contribuição mais baixos subsidiem benefícios muito elevados.

No que se refere aos efeitos distributivos relacionados à existência de duas modalidades de aposentadoria, observa-se que as ATCs aplicam-se aos trabalhadores com trajetórias mais estáveis no mercado de trabalho, o que, a princípio, lhes favorece manter a continuidade de seu esforço contributivo, ao longo da vida ativa. Já as AIs adéquam-se mais aos trabalhadores com trajetórias incertas e precárias no mercado de trabalho, posto que estas podem obstar a integralização do número de anos ou meses de contribuição necessários para a aposentadoria por tempo de contribuição. Pois, enquanto a aposentadoria por tempo de contribuição exige, como critério de acesso, pelo menos 30 anos de contribuição das mulheres, e 35 dos homens, a modalidade de aposentadoria por idade é concedida aos homens urbanos (contribuintes empregados, individuais, domésticos) aos 65 anos de idade e às mulheres urbanas (contribuintes empregados, individuais, domésticos) aos 60 anos, desde que tenham realizado contribuições durante pelo menos quinze anos (180 contribuições). Aos segurados rurais, a exigência de idade nas AIs são reduzidas em cinco anos e o tempo de contribuição é substituído por exercício de atividade rural. Estas aposentadorias ainda se distinguem quanto a sua fórmula de cálculo: a aplicação do fator previdenciário é opcional nas AIs; nas ATCs é compulsório.

Outro fator de impacto para a progressividade do regime é a diferenciação de segurados segundo distintas categorias, para as quais se aplicam regras distintas de determinação dos valores de contribuição e benefício, bem como do próprio acesso aos benefícios. O quadro 1 sintetiza as diferentes *categorias de segurados* reconhecidas pelo RGPS.

QUADRO 1
Categorias de segurados reconhecidas pelo RGPS

Categorias de segurados	Condições de enquadramento
Empregados	<i>Trabalhadores contratados sob o regime da CLT</i> , que prestam serviços a empresas, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração. <i>Trabalhador avulso</i> , isto é, que presta serviços a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício, com intermediação de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra.
Contribuinte individual	Prestadores de serviços em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego. Aqueles que exercem, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana ou rural. Empresários.

(Continua)

(Continuação)

Categorias de segurados	Condições de enquadramento
Empregados domésticos	Aqueles que prestam serviços de natureza contínua, mediante remuneração mensal, a pessoa ou família.
Segurados especiais	Pessoas físicas, residentes em imóvel rural, ou aglomerado urbano ou rural próximo que trabalhem, individualmente ou em família, como: produtores rurais (proprietário, usufrutuário, possuidor, assentado, parceiro ou meeiro outorgados, comodatário ou arrendatário), seus cônjuges e filhos maiores de 16 anos; seringueiros ou extrativistas, seus cônjuges e filhos maiores de 16 anos; e pescadores.
Segurados facultativos	Indivíduos maiores de 16 anos que se filiem e contribuam para o RGPS, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadre como segurados obrigatórios ou que estejam vinculados a outro regime de Previdência Social.

Fonte: MPS.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Além da distinção entre categorias de segurados, o sistema também recepciona diferentes modalidades de contribuição para empresas e segurados. Assim, tendo em vista políticas de expansão da proteção previdenciária, bem como de redução dos custos do emprego formal e de aumento da competitividade das empresas, o Estado tem instituído reduções de alíquotas de contribuição para pequenas empresas (O Simples e o Supersimples), bem como para trabalhadores autônomos e donas de casa de baixa renda (microempreendedor individual) e, como já abordado anteriormente neste capítulo, para empresas de setores produtivos específicos, as quais, embora não influam nos direitos afiançados aos trabalhadores, alteram, por certo, a estrutura e o resultado da arrecadação previdenciária.

Tendo em vista esse quadro, a Previdência Social brasileira não paga, a cada segurado, benefícios que correspondam de maneira exata ao montante de contribuições por eles aportado durante sua trajetória contributiva. Ao contrário, como demonstrado por Caetano (2006), trabalhadores mais bem posicionados no mercado de trabalho pagam mais e recebem menos do sistema, em termos financeiros, que aqueles cuja inserção laboral é mais precária. Isto resulta em redistribuição dos recursos previdenciários entre seus segurados, de natureza progressiva.²⁵

Utilizando-se de reconhecidos métodos de cálculo atuarial, Caetano (2006) apurou os diversos vetores de redistribuição inerentes ao RGPS. Observando os diferentes tipos de segurados – não só segundo as categorias formais estabelecidas pelo regime (conforme quadro 1), mas levando em conta as demais variáveis (modalidade de aposentadoria requerida, sexo do segurado, idade mínima requerida, tempo e alíquota de contribuição, ocupação e tipo de vínculo com o mercado de trabalho) –, o exercício do autor revela uma ordem segundo a qual os subsídios internos do sistema operam de forma decrescente, entre os diversos perfis de segurados. Tal ordem está reproduzida na lista a seguir.

25. Há ampla literatura sobre o tema com resultados que apontam progressividade, mas em graus diferenciados.

- aposentadas rurais;
- aposentados rurais;
- mulheres urbanas, contribuintes individuais, que se aposentam por idade;
- homens urbanos contribuintes individuais que se aposentam por idade;
- mulheres urbanas, empregadas que se aposentam por idade;
- homens urbanos empregados que se aposentam por idade;
- mulheres contribuintes individuais que se aposentam por tempo de contribuição com um salário mínimo;
- homens contribuintes individuais que se aposentam por tempo de contribuição com um salário mínimo;
- mulheres empregadas que se aposentam por tempo de contribuição cujo benefício e salário de contribuição correspondam a um salário mínimo;
- as professoras;
- os homens empregados que se aposentam por tempo de contribuição com um salário mínimo;
- os professores;
- as mulheres empregadas que postergaram a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário;
- as mulheres empregadas que antecipam a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário;
- os homens empregados que antecipam a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário; e
- os homens empregados que postergaram a entrada no mercado de trabalho que se aposentam por tempo de contribuição e em cuja aposentadoria incide o fator previdenciário (Caetano, 2006, p. 19).

Observando-se essa lista, vale notar como as regras do RGPS alteram a relação entre valores de contribuições investidas e de benefícios apropriados, favorecendo nitidamente os trabalhadores com menor capacidade contributiva. A progressividade da redistribuição se verifica, sobretudo, entre categorias de segurados e entre gêneros.

Por fim, a redistribuição de renda promovida pelo sistema previdenciário brasileiro deriva do fato de que este sistema também se utiliza de recursos do Tesouro Nacional, quando e se a despesa com benefícios exceder à receita de contribuições. Neste sentido, o Estado atua como o principal garantidor dos direitos previdenciários dos cidadãos e, por conseguinte, da estabilidade do sistema.

Tendo em vista todos esses vetores de redistribuição, e considerando as desigualdades econômicas acentuadas entre as regiões brasileiras, é plausível esperar a ocorrência de um movimento redistributivo da renda previdenciária entre estas. Em outras palavras, apesar de não ter foco territorial, a Previdência Social acaba por distribuir renda regionalmente em decorrência do perfil da distribuição espacial de beneficiários e contribuintes. Outros exercícios de Caetano (2008 e 2012) verificaram a ocorrência deste movimento e avaliaram sua progressividade (ou regressividade), o que será apresentado na seção 4.2.

4.2 Como opera a redistribuição territorial: impactos da Previdência Social sobre a distribuição intermunicipal de renda

O objetivo desta seção é analisar o impacto do RGPS sobre a distribuição de renda intermunicipal brasileira. É certo que o objetivo fundamental de um regime previdenciário é a reposição de renda – em caráter temporário ou permanente – em caso de perda da capacidade laboral de uma família, seja por idade, invalidez, gestação, doença, acidente, encarceramento ou falecimento de um membro gerador de rendimentos. Entretanto, dada a magnitude do RGPS, cujo conjunto dos benefícios previdenciários pagos somou 6,8% do PIB em 2011, e o montante arrecadado atingiu a cifra de 5,9% do PIB no mesmo período, é natural que os efeitos deste sistema se estendam a várias esferas da realidade socioeconômica do país, ainda que tais efeitos não sejam parte constituinte de seu objetivo primordial. Há repercussões sobre sustentabilidade macroeconômica, política tributária, alocação da carteira de investimentos, decisões sobre oferta de trabalho, distribuição de renda entre indivíduos, setores e regiões e outras dimensões.

Dando sequência à seção anterior, em que foi discutida a progressividade da distribuição interpessoal de renda, realizada pelo Regime Geral da Previdência Social, esta seção tem por objetivo examinar como o RGPS opera também uma distribuição intermunicipal de renda de perfil progressivo.²⁶

Para observar os impactos do RGPS sobre a distribuição da renda no território brasileiro, é necessário focalizar a distribuição intermunicipal de renda promovida por este regime. O propósito é averiguar se a previdência retira recursos, por meio de contribuições previdenciárias de municípios mais afluentes,

26. Este estudo atualiza o trabalho anterior realizado por Caetano (2008).

para repassá-los, mediante pagamento de benefícios, aos municípios mais pobres. Com isto, podem-se identificar quais municípios são “exportadores” de receita previdenciária, e quais são os “importadores”.

A hipótese da progressividade da redistribuição intermunicipal da renda previdenciária foi testada com base nos seguintes pressupostos: *i*) de que as receitas de arrecadação em um município têm correlação direta com seu PIB (quanto maior o PIB, maior a arrecadação); e *ii*) que suas despesas previdenciárias correlacionam-se com a sua população de idosos (quanto mais idosos, maior a despesa). Neste sentido, controlando-se a variável demográfica (número de idosos), pode-se esperar que municípios com maior PIB apresentem resultado previdenciário (arrecadação/despesa) *mais elevado* (maior arrecadação que despesa), enquanto municípios de menor PIB tenderão a apresentar resultado previdenciário *mais baixo* (maior despesa que arrecadação). Tendo em vista que 1.952 municípios brasileiros não registram qualquer arrecadação previdenciária, o modelo foi ajustado para permitir sua identificação e a influência deste fator no cômputo geral.

A base de dados teve como fonte o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o MPS. Todos os dados se apresentam em escala municipal. Das informações do IBGE, extraíram-se os dados da população total, população com 65 anos ou mais e PIB. Do MPS foram extraídos os dados sobre arrecadação e despesa com benefícios previdenciários. Há duas limitações na base dados. Em primeiro lugar, os dados de PIB municipal são de 2009, enquanto das demais variáveis são de 2010. Como não se espera grande desvio-padrão nas taxas de crescimento do PIB municipal em 2010, a defasagem não deve provocar maiores implicações sobre os resultados; os quais, todavia, merecem revisão após a divulgação do PIB municipal de 2010. Em segundo lugar, há 1.952 municípios que não apresentam rede bancária, o que gera arrecadação previdenciária nula nas fontes oficiais.²⁷

O modelo estatístico para teste do perfil distributivo do RGPS em termos intermunicipais considerou duas premissas principais. Primeiramente, dado o objetivo fundamental da previdência, que é a reposição da renda em idade avançada, assume-se que municípios com maior proporção de idosos sobre o total da população tenderão a apresentar maior despesa previdenciária em relação à sua arrecadação. A variável “participação de idosos na população municipal” serve, pois, como elemento de controle do perfil demográfico sobre os resultados financeiros

27. Essa particularidade implica necessidade de tratamento econométrico especial. Adotaram-se três alternativas. A primeira foi usar a variável *dummy* de valor unitário para municípios sem arrecadação previdenciária com econometria de mínimos quadrados ordinários (MQO). A segunda foi o modelo Tobit, dado que o perfil de distribuição da variável dependente para municípios sem arrecadação registra grande concentração em torno de valores discretos, enquanto para os demais municípios a distribuição da variável tem perfil contínuo. A terceira foi adotar a escala regional de microrregião e estadual, nível de agregação em que desaparece o problema de a distribuição da variável dependente ser parte discreta, parte contínua: o problema dos dados censurados.

do RGPS no município.²⁸ Em segundo lugar, para averiguar a distribuição regional promovida pelo RGPS, observa-se como o PIB municipal tende a influenciar o resultado previdenciário. Se a renda local afeta positivamente o resultado, o RGPS apresenta perfil progressivo de distribuição regional, dado que a alta arrecadação de municípios mais ricos financiaria o pagamento das aposentadorias e pensões das cidades mais pobres.

Quatro modelos foram empregados para testar o efeito do RGPS sobre a progressividade na distribuição de renda: o modelo dos mínimos quadrados ordinários (MQO) e o modelo Tobit em escala municipal e o modelo de MQO em escala regional de microrregião e estadual, dado que neste nível de agregação desaparece o problema de a distribuição da variável dependente ser parte discreta, parte contínua: o problema dos dados censurados.²⁹ Como se pode verificar pelas equações e resultados detalhados no apêndice deste texto, a aplicação dos modelos estatísticos, utilizando dados de PIB municipal e de idade da população e benefício previdenciário médio, confirma a hipótese de que o RGPS opera uma redistribuição intermunicipal progressiva da renda.

Em termos qualitativos, os resultados mostram-se essencialmente os mesmos apresentados em Caetano (2008), o que aponta para a manutenção do perfil progressivo do RGPS para distribuição de renda intermunicipal na virada da década de 2010 e para a robustez dos resultados em termos intertemporais. O resultado referente ao perfil demográfico confirma o esperado: cidades mais envelhecidas tendem a apresentar menor razão arrecadação/despesa. Mesmo levando-se em conta o impacto da variável demográfica (número de idosos do município), a elevação do PIB municipal em 1% aumenta em 0,57% a razão entre arrecadação e despesa previdenciária do município. Municípios com PIBs elevados de fato apresentam resultado previdenciário superavitário, e transferem este superávit para as cidades mais pobres.

Os resultados apontam para uma redistribuição territorial progressiva dos recursos previdenciários, entre os municípios. Assim, cidades de maior atividade econômica recolhem contribuições previdenciárias em montante superior ao que gastam com benefícios. Por seu turno, diversos municípios arrecadam pouco, mas recebem, proporcionalmente, altas transferências na forma de aposentadorias e pensões.

Em outras palavras, diferentes modelos econométricos confirmaram o resultado de progressividade inter-regional do RGPS, o que demonstra a robustez em relação aos métodos.

28. Na ausência deste dado, o restante da análise poderia ser comprometido por viés de omissão de variável.

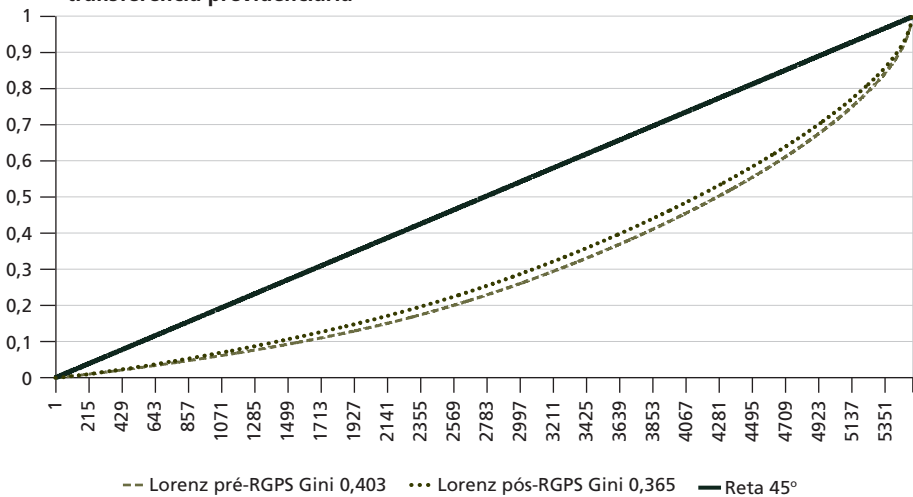
29. Problema de natureza técnica que surge em função do grande número de municípios sem arrecadação e desaparece ao se tomar um nível de agregação mais amplo, como microrregião e estados.

Uma forma alternativa de se confirmar a progressividade do RGPS na distribuição de renda na perspectiva regional se faz pelo cálculo do índice de Gini e a respectiva curva de Lorenz em escala municipal: na elaboração do índice de desigualdade neste caso, cada município representa uma unidade, o equivalente a um indivíduo na análise convencional, cuja renda corresponderia ao PIB *per capita* deste município. Em outras palavras, cada município representaria um indivíduo cuja renda, igualada ao PIB *per capita* deste município, comporia, com as rendas de outros indivíduos, isto é, com os PIBs *per capita* dos demais municípios, os elementos de uma distribuição cujo grau de desigualdade pode ser medido pelo índice de Gini.

No gráfico 4, a sequência do eixo horizontal representa posições de contagem dos municípios brasileiros, começando pelo de menor PIB *per capita* (posição 1) e indo até o de maior PIB *per capita* (posição 5351). A reta de 45° é o marco comparativo para a distribuição perfeitamente igualitária. Traçaram-se duas curvas de Lorenz. A mais desigual expressa somente o resultado para o PIB *per capita* e resulta em um índice de Gini igual a 0,403. Ao se somar no cômputo do PIB *per capita* os benefícios previdenciários pagos e se subtrair o total arrecadado nos municípios, o índice de Gini se reduz para 0,365, isto é, fica mais próximo de zero, o que designa a situação de igualdade perfeita em uma distribuição.

GRÁFICO 4

Curvas de Lorenz das rendas *per capita* dos municípios brasileiros com e sem transferência previdenciária



Fonte: MPS; IBGE.
Elaboração dos autores.

Cabe concluir que, apesar de a previdência se mostrar um instrumento eficaz de redução de desigualdades regionais, os resultados vistos aqui nada dizem a respeito de sua eficiência. Independentemente da discussão acerca do papel da previdência social sobre a eficiência alocativa dos recursos, dado o grau de desigualdade da distribuição de renda do país, ela acaba por operar como instrumento de provisão e garantia de renda, gerando um efeito progressivo sobre esta distribuição em termos regionais. Entretanto, a previdência não altera em sua própria essência a capacidade de geração de renda dos municípios mais pobres, que é o fator que levará à redução definitiva das desigualdades regionais. Atenuam-se os sintomas sem atacar as causas estruturais do problema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 1993.

_____. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília: Congresso nacional, 2011.

_____. Lei nº 12.470, de 31 de agosto de 2011. Altera os Artigos 21 e 24 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre o Plano de Custeio da Previdência Social, para estabelecer alíquota diferenciada de contribuição para o microempreendedor individual e do segurado facultativo sem renda própria que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito de sua residência, desde que pertencente a família de baixa renda e dá outra providências. Brasília: Congresso nacional, 2011.

_____. Lei nº 12.546, de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas e dá outras providências. Brasília: Congresso nacional, 2011.

_____. Medida Provisória nº 540, de 2 de agosto de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. Ministério da Previdência Social. **Boletim Estatístico da Previdência Social**. Brasília: v. 15, n. 6; v. 16, n. 6; v.17, n. 7, vários anos.

CAETANO, M. **Subsídios cruzados na previdência social brasileira**. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Texto para Discussão, n. 1211).

_____. **Previdência social e distribuição regional de renda**. Brasília: Ipea, jan. 2008. (Texto para Discussão, n. 1318).

_____. **Impactos da previdência social sobre a distribuição intermunicipal de renda**. Brasília: Ipea, 2012. Mimeografado.

CAGED – CADASTRO GERAL DE EMPREGADOS E DESEMPREGADOS. **Síntese do comportamento do mercado de trabalho formal no Brasil**. Brasília, jul. 2012.

HOFFMANN, R. Desigualdade da renda e das despesas *per capita* no Brasil, em 2002-2003 e 2008-2009, e avaliação do grau de progressividade ou regressividade de parcelas da renda familiar. **Economia e Sociedade**, v. 19, n. 3, p. 647-661, dez. 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 18, Brasília, 2010.

_____. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, n. 20, Brasília, 2012.

MEDEIROS, M.; DINIZ, D.; SQUINCA, F. **Transferências de renda para a população com deficiência no Brasil: uma análise do Benefício de Prestação Continuada**. Brasília: Ipea, ago. 2006. (Texto para Discussão, n. 1184).

MEDEIROS, M.; SOUZA, P. H. G. F. **Previdências pública e privada e desigualdade no Brasil**. Brasília, 2012. Mimeografado.

OLIVEIRA, J.; TEIXEIRA, S. F. **(Im)previdência Social: 60 anos de história da previdência no Brasil**. Petrópolis, Ed. Vozes, 1986.

RANGEL, L. **Aspectos distributivos do regime de previdência dos servidores públicos**. Brasília: Ipea, maio 2011. (Texto para Discussão, n. 1617).

SILVEIRA, F. G. *et al.* **Previdência dos servidores públicos: reflexões em torno da proposta de instituição da previdência complementar**. Brasília: Ipea, dez. 2011 (Texto para Discussão, n. 1679).

APÊNDICES

APÊNDICE A

Para o modelo dos mínimos quadrados ordinários.

A equação para o teste da progressividade na distribuição de renda apresenta a seguinte formulação:

$$\ln\left(\frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}}\right) = \alpha + \beta_1(\ln\%Idosos) + \beta_2(\ln\text{PIBPerCapita}) + \beta_3\text{DummySemArrec} + \varepsilon \quad (1)$$

em que,

$\frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}}$ é a relação entre arrecadação e despesa previdenciária do RGPS.

O município é superavitário, deficitário ou equilibrado, caso o valor deste quociente seja respectivamente maior, menor ou igual à unidade. Dada a inexistência de logaritmo para zero, assumiu-se, neste caso, um valor arbitrário de 0,00003 para o quociente, de modo que se pudessem efetuar os cálculos da regressão.

α , β são parâmetros do modelo; $\%Idosos$ é a proporção de idosos, ou seja, pessoas com 65 anos ou mais de idade, no total da população; PIBPerCapita é o PIB *per capita* do município; DummySemArrec é uma variável *dummy* que assume valor 1 caso o município não apresente arrecadação previdenciária ou valor nulo em caso contrário; ε é o termo de erro do modelo.

Nos modelos em escala microrregional e estadual, ignoraram-se as *dummies* para unidades sem arrecadação, dada sua presença marginal no universo observado.

APÊNDICE B

Para o modelo Tobit.

A equação é bastante semelhante à anterior, exceto pela variável *dummy*, dado que, pela natureza desta modelagem econométrica, a descontinuidade da variável dependente é tratada endogenamente.

$$\ln\left(\frac{\text{Arrecadação}}{\text{Despesa}}\right) = \alpha + \beta_1(\ln\%Idosos) + \beta_2(\ln\text{PIBPerCapita}) + \varepsilon \quad (2)$$

