

PREVIDÊNCIA SOCIAL

1 Apresentação

Neste capítulo são analisadas as políticas da previdência social em 2007, destacando-se os fatos de maior relevância e avaliando-se o desempenho dos dois principais pilares do sistema: o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e a Previdência dos Servidores Públicos – ou Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS). Por fim, é feita uma análise das relações entre previdência social e juventude, em que se sobressaem as problemáticas do baixo grau de proteção social dos trabalhadores jovens e, também, de como vive a parcela dessa população que reside junto aos beneficiários da previdência social, ou seja, os inativos que percebem aposentadorias e pensões.

2 Fatos relevantes

2.1 Fórum Nacional de Previdência Social

Em outubro de 2007 foram finalizados os trabalhos do Fórum Nacional de Previdência Social (FNPS), constituído para elaborar, por meio do diálogo entre trabalhadores, empregadores, aposentados e governo, propostas de aperfeiçoamento da previdência social brasileira com vistas a garantir sua sustentabilidade no futuro. Chama a atenção nos resultados do FNPS a escassez de proposições que se consubstanciem em alterações nas regras e normas da previdência, chegando-se tão-somente a consensos genéricos sobre aqueles aspectos que sabidamente eram compartilhados entre as partes. O teor dos principais pontos de consenso é ilustrativo dessa conclusão. No que concerne ao mercado de trabalho, por exemplo, o FNPS recomenda, entre outros: *i)* a promoção da “formalização do trabalho e a universalização da cobertura previdenciária a partir de um diálogo social”; *ii)* o fortalecimento da “fiscalização contra a informalidade”; *iii)* a criação de “novos mecanismos de incentivo a uma inclusão previdenciária maior com regras compatíveis com a inserção no mercado de trabalho”.

Quanto aos temas mais controversos, particularmente aqueles relativos aos impactos da transição demográfica em vigor e à gestão do sistema previdenciário e de seu financiamento, não se chegou a um consenso. Ou melhor, mais uma vez foram reafirmados grandes princípios. No que tange à transição demográfica, por exemplo, chegou-se ao seguinte: “devem-se criar mecanismos de incentivo monetário à postergação voluntária da aposentadoria”. Já na gestão e financiamento, os acordos mínimos alcançados foram: a desoneração da folha de salários, o fortalecimento da gestão “democrática” da previdência, a modernização da administração previdenciária e a necessidade de uma contabilidade mais transparente do resultado do RGPS. Em nenhum desses pontos se tem proposta efetiva. Que nova contabilidade é essa? Quais são os mecanismos de incentivo à postergação da aposentadoria?

A falta de consenso evidenciou-se justamente nos pontos – propostas – que eram o objeto do fórum, quais sejam: formas de financiar o RGPS; regras de idade mínima e de tempo de contribuição para o acesso a benefícios; reavaliação das regras dos benefícios

de pensão por morte; e coordenação das regras dos benefícios por incapacidade com as dos demais benefícios e com o salário do trabalhador ativo.¹

Houve, inclusive, declarações das partes – trabalhadores, empregadores e governo – em claro dissenso no que se refere à transição demográfica e ao financiamento. Quanto ao primeiro tema, os trabalhadores defenderam o fim do fator previdenciário, pois a melhora na gestão, o crescimento da economia, o aprofundamento das medidas de inclusão previdenciária, o incremento na formalização e a adoção de uma gestão democrática podem vir a alterar substancialmente os resultados do RGPS. No outro extremo, os empregadores propuseram a instituição de idade mínima de aposentadoria para os novos ingressantes,² a constituição de um pilar capitalizado no âmbito da previdência pública, a busca de equivalência entre contribuições e benefícios e a alteração das regras de concessão de aposentadorias por idade e por tempo de contribuição para a atual geração.³ E, no caso do governo, assistiu-se à reafirmação daquilo que o encorajou a realizar o fórum, ou seja, a defesa da “necessidade de ajustes ou no tempo de contribuição ou na idade de aposentadoria com vistas a responder aos efeitos da transição demográfica sobre a sustentabilidade do sistema”.⁴

Pode-se perguntar se não era de esperar isso tudo do fórum, ou seja, que fosse muito mais um lócus de diálogo e de reafirmação de posições do que de criação de consensos quanto à necessidade de alterações para a sustentabilidade futura do sistema de previdência social brasileiro. Havia a possibilidade de o movimento sindical e os representantes de aposentados aceitarem o aumento da idade mínima, a aplicação de regras mais restritivas na concessão, ou melhor, no valor das pensões por morte e a redução das diferenças entre mulheres e homens quanto à idade mínima para a concessão dos benefícios? Sustenta-se que não, pois como essas propostas implicam perdas aos futuros beneficiários, torna-se tarefa muito difícil mostrar a necessidade – ou a urgência – delas para a sustentabilidade geracional, social e fiscal do sistema previdenciário. Ainda mais quando todas essas alterações ficaram marcadas como de caráter fiscal e vocalizadas pelos setores mais conservadores. Assim, a conclusão apresentada pelo governo – de que “o processo de diálogo social entre trabalhadores, empresários e governo sobre previdência é tão importante quanto as próprias conclusões, pois já sinaliza para os congressistas a posição

1. Para mais informações sobre os resultados do FNPS, acessar <www.previdencia.gov.br/docs/forum/ConclusoesForum_31out2007.pdf>.

2. Estas seriam de 67 anos para homens e de 62 para mulheres.

3. Os ajustes seriam efetivados nos próximos cinco anos e implicariam a instituição, para as aposentadorias por tempo de contribuição, de idades mínimas de 63 e 58 anos para homens e mulheres, respectivamente, aumentando de modo gradual até atingirem os mínimos propostos aos entrantes.

4. No seu discurso de lançamento do FNPS, o ministro da Previdência à época, Nelson Machado, afirmou que: “Estamos vendo (...) novos desafios aos sistemas previdenciários. Entre eles, como já é de conhecimento geral, estão os impactos das mudanças demográficas (...)”.

“O crescimento da expectativa de vida (...) impacta fortemente a previdência, cujos benefícios passam a ser mantidos por tempo cada vez mais longo. A redução do número de filhos por mulher (...) igualmente terá conseqüências para a previdência (...) e, dentro de uma a duas gerações, estima-se que a população brasileira, envelhecida, comece a reduzir-se. (...) a previdência social (...) está baseada em um pacto entre as gerações. Os trabalhadores de hoje contribuem para que se possa pagar aos que ontem foram contribuintes. (...) Este pacto entre as gerações precisa ser renegociado diante das transformações da sociedade.” Disponível em: <www.previdencia.gov.br/agprev/docs/discurso-forum-nacional-prev.pdf>.

dos diversos atores sociais sobre o assunto” – corrobora a visão de que os consensos são muito difíceis de se atingir. Vale aguardar o que o governo irá apresentar ao Congresso, após ter ouvido a sociedade.

2.2 Regulamentação da previdência complementar do setor público

No dia 11 de setembro de 2007, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) nº 1.992/2007, que institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos federais titulares de cargo efetivo e estabelece teto no valor dos benefícios de aposentadorias e pensões do regime de previdência dos servidores, entre outros. O envio desse PL para apreciação dos congressistas dá continuidade ao processo de reforma da previdência dos servidores iniciado com a Emenda Constitucional (EC) nº 41/2003.⁵ O tema será tratado em detalhes na subseção 3.2.

2.3 Censo Previdenciário

O Censo Previdenciário foi iniciado em 2005 com os objetivos de atualizar o cadastro do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e eliminar benefícios mantidos indevidamente. Encontra-se em fase final, com a convocação de 21.823 aposentados já recenseados que ainda devem prestar esclarecimentos ou apresentar documentação comprobatória.

De um total de 17.198.420 benefícios previstos para serem recenseados, restavam, em setembro de 2007, apenas 59.067, sendo que 59% destes eram casos excepcionais. Cancelaram-se cerca de 520 mil benefícios, ou seja, 3% do total, entre os quais estão aqueles cujo cancelamento decorreu da morte do segurado e da maioria de dependentes. O total economizado, com meio milhão de pagamentos cessados, foi de R\$ 455 milhões anuais, segundo estimativa do Ministério da Previdência Social (MPS).

3 Acompanhamento e análise da política

Neste tópico são analisados os dois principais componentes do sistema previdenciário brasileiro: o RGPS e os RPPS. Não foi, portanto, objeto de análise no presente texto o sistema de Previdência Complementar, pois não ocorreram mudanças significativas de política ou legislação no período sob escrutínio.

Como de praxe, na primeira subseção é avaliado o desempenho do RGPS até setembro de 2007, analisando-se as perspectivas para 2008 que, como se afirmou, são bastante promissoras, com o incremento de contribuintes e a recuperação da massa salarial que se vêem assistindo. No que diz respeito aos RPPS, buscou-se mensurar qual seria o custo fiscal caso as mudanças na previdência dos servidores civis preconizadas pela EC nº 41/2003 tivessem sido efetivadas em 2004, tendo por base a regulamentação proposta pelo PL nº 1.992/2007.

5. Para detalhes sobre a reforma da previdência dos servidores posta em prática pela EC nº 41, ver *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 13.

3.1 Regime Geral de Previdência Social

3.1.1 Avaliação das contas do RGPS

A avaliação das contas do RGPS nos últimos anos vem desmontando os argumentos dos defensores da urgência de reformas na previdência para fazer frente aos “elevados custos” que, segundo eles, esse sistema acarreta. Isso porque os que advogam a tese de insolvência do RGPS não inscrevem em seus cálculos mudanças nas receitas e nas despesas da previdência, ou seja, consideravam que o comportamento destas entre o final da década passada e o início da atual se preservaria. Em vez disso, tem-se assistido a uma alteração na evolução das variáveis-chave das receitas e das despesas, quais sejam: crescimento da massa de contribuintes bastante superior ao incremento dos benefícios, aumento real das remunerações, regulamentação do aumento do salário mínimo (SM) pela inflação e crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. É fato, todavia, que a política de valorização do SM levada a cabo nos últimos anos, com um incremento real, entre 2001 e 2007, de 34,2%, implicou crescimento das despesas com benefícios. De toda sorte, o crescimento da massa de contribuintes e a recuperação salarial a que se assiste nos últimos anos apontam para um cenário positivo nas contas previdenciárias. Efetivamente, a arrecadação dos oito primeiros meses de 2007 foi 10,2% superior à de igual período do ano anterior, frente a um aumento das despesas de 7,8%. E, observando em mais detalhe, nota-se que as receitas correntes, em que se inscrevem as contribuições, aumentaram 12,3% em termos reais, ante o crescimento de 7,4% dos benefícios previdenciários do INSS.

A tabela 1 mostra que o ritmo de crescimento do estoque de benefícios previdenciários – aposentadorias e pensões – diminuiu no último ano em comparação com o observado no período 2002-2005. Efetivamente, enquanto a taxa anual de crescimento situava-se acima de 3% até 2005, no ano de 2006 e no acumulado dos últimos 12 meses em análise – setembro de 2006 a agosto de 2007 – ela diminuiu para 2,6% e 2,8%, respectivamente. Nos benefícios assistenciais assiste-se, também, a uma queda no ritmo de concessões em 2006 e 2007 frente ao observado no biênio 2004-2005.

TABELA 1

Evolução de aposentadorias e pensões do RGPS e dos benefícios assistenciais (1993-2007)

Ano	Benefícios emitidos (milhares) ²		Variação anual (%) ⁴	
	Aposentadorias e pensões ³	Assistenciais	Aposentadorias e pensões ³	Assistenciais
1993	11.726	1.310	9,15	-4,35
1994	12.670	1.275	6,95	-0,50
1995	13.315	1.247	4,17	-4,33
1996	13.842	1.310	3,55	25,15
1997	14.397	1.640	5,66	12,36
1998	15.173	1.758	3,63	7,50
1999	15.709	1.886	3,60	5,76
2000	16.213	1.991	3,36	5,43
2001	16.686	2.088	1,86	3,07
2002	17.103	2.180	3,23	6,99
2003	17.609	2.290	3,08	3,44
2004	18.204	2.495	3,48	13,08
2005	18.815	2.714	3,37	6,38
2006 ¹	19.411	2.877	2,62	4,92
2006 ¹	19.274	2.839	3,19	6,17
2007 ¹	19.778	2.974	2,78	4,72

Fontes: <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo2005/inicio.htm>>, <http://www.previdencia.gov.br/aeps2006/15_01_20_01.asp> e Boletins Estatísticos da Previdência Social de 2007 (janeiro a setembro).

Notas: ¹ Média mensal de setembro a agosto.

² Média mensal do ano civil.

³ Aposentadorias por idade, invalidez, tempo de contribuição; pensões por morte; aposentadorias e pensões acidentárias.

⁴ Variação janeiro-janeiro.

Por outro lado, a evolução do número de contribuintes e do valor de remunerações vem se mostrando bastante positiva, com taxas anuais de crescimento, entre 2003 e 2006, de 5,4% e 8,6%, respectivamente (tabela 2). Tal desempenho está intimamente relacionado à melhoria nos indicadores do mercado de trabalho, com o crescimento do emprego formal, a recuperação da massa salarial e a diminuição na taxa de desemprego. Como bem apontado em documento divulgado pelo Ipea em setembro de 2007, quando foram disponibilizados os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2006, “há um crescimento expressivo da geração de novas ocupações desde 2004 e grande parte delas formais. Em consequência da composição da expansão da ocupação, o grau de informalidade caiu, dando continuidade, e até aprofundando, a tendência esboçada nos dois anos anteriores”.⁶ Já no que se refere ao comportamento do rendimento, lê-se que “o rendimento médio real cresceu nos anos 2004-2006, depois de uma queda contínua no período 1997-2003”, sendo que “se a análise restringir-se aos ocupados com remuneração, o crescimento é acima de 7%, atingindo o maior patamar desde 1996”. E, por fim, “a taxa de desemprego caiu para 8,4% da PEA, o menor nível da década”.

TABELA 2
Evolução de contribuintes e do valor das remunerações (2003-2006)

Ano	Contribuintes				Valor das remunerações	
	Total (1.000)	Variação (%)	Média mensal (1.000)	Variação (%)	(R\$ milhões de dez. 2006)	Variação (%)
2003	39.850		28.593		324.895	
2004	42.084	5,61	30.609	7,05	360.545	10,97
2005	45.035	7,01	32.487	6,14	387.693	7,53
2006	46.677	3,65	33.333	2,60	416.607	7,46

Fontes: <<http://creme.dataprev.gov.br/infologo2005/inicio.htm>> e <http://www.previdencia.gov.br/aeps2006/15_01_20_01.asp>.

A tabela 3, que traz a evolução da proteção social nos últimos 12 anos, considerando a população economicamente ativa (PEA) – aqui entendida como o contingente de homens com idade entre 16 e 60 anos e mulheres entre 16 e 55 anos que estavam ocupados ou procurando ocupação –, exhibe um movimento de recuperação da cobertura previdenciária após 2003. Tal recuperação é devida, em grande parte, à continuidade do crescimento do emprego com carteira (desde 2001), associado à queda no desemprego e ao arrefecimento na taxa de diminuição da participação dos segurados especiais. As outras categorias de trabalhadores protegidos – funcionalismo público, empregadores, autônomos e empregados sem carteira contribuintes da previdência – apresentam variações pouco expressivas em sua participação na PEA.

6. IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Pnad: primeiras análises*. Brasília/Rio de Janeiro, setembro de 2007. Mimeo. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/PnadPrimeirasAnalises_2006.pdf>.

TABELA 3
Evolução da participação de segurados e não-segurados da previdência na PEA¹

Situação de proteção social	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004 ²	2005 ²	2006 ²
Empregados com carteira (inclusive doméstico)	31,2	31,4	31,0	31,0	30,4	29,3	31,2	31,2	31,5	32,6	33,2
Empregados sem carteira (inclusive doméstico)	1,5	1,9	1,8	1,8	1,8	1,8	2,3	2,2	2,2	2,3	2,6
Autônomos contribuintes	4,0	4,1	3,9	3,9	3,5	3,5	3,1	2,8	3,0	2,9	2,9
Funcionários públicos (inclusive militares)	6,9	6,9	6,5	6,5	6,4	6,5	6,2	6,1	6,2	6,3	6,0
Empregadores – contribuintes	2,6	2,4	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3
Segurados contribuintes	46,3	46,7	45,7	45,7	44,5	43,3	45,0	44,5	45,2	46,4	47,0
Segurados especiais potenciais ³	12,9	12,1	11,9	11,9	11,2	11,5	9,5	9,7	9,5	9,0	8,8
Protegidos (contribuintes e segurados especiais)	59,3	58,8	57,5	57,5	55,7	54,8	54,6	54,2	54,7	55,4	55,8
Desempregados	6,2	7,0	7,9	7,9	9,2	10,0	9,7	9,5	10,2	9,4	9,8
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	11,8	11,4	11,7	11,7	12,2	12,4	12,4	12,5	12,4	12,2	12,1
Empregados sem carteira e não-contribuintes	21,5	21,8	21,5	21,5	21,5	21,4	21,9	22,1	21,3	21,6	20,8
Empregadores – não-contribuintes	1,2	1,1	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,4	1,4	1,5
Não-segurados	40,7	41,2	42,5	42,5	44,3	45,2	45,4	45,8	45,3	44,6	44,2

Fonte: Microdados das Pnads/IBGE de 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ A PEA considerada corresponde a homens com idade entre 16 e 60 anos e mulheres com idade entre 16 e 55 anos que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.

² Em 2004 a Pnads foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Devido à influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando-se a cobertura geográfica anterior a 2004.

³ Foram considerados segurados especiais potenciais os homens com idade entre 16 e 59 anos e as mulheres com idade entre 16 e 54 anos que, na semana de referência, eram: i) autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; ii) trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e iii) produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

Como apontado na edição anterior de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, vive-se um ciclo de formalização do emprego que, segundo os últimos estudos, está concentrado nas áreas urbanas não-metropolitanas e no setor de serviços, contrário ao que se verifica no mercado metropolitano industrial. Ou seja, a melhora na cobertura previdenciária decorre dos ganhos nos mercados predominantemente informais, sem alterar de modo significativo a grande precariedade nas relações de trabalho. E a convergência entre os distintos mercados se deve à continuidade da informalidade no segmento industrial. Como bem assinala Ramos (2007, p. 14-15):⁷

(...) a estabilidade do grau de informalidade no período [1992-2005]⁸ se deve a uma convergência que não representa propriamente o processo ideal: os segmentos socioeconômico-geográficos com maior incidência de informalidade apresentam, em geral, alguma melhora, enquanto os núcleos que tradicionalmente tiveram um melhor desempenho nesse particular, alguns reputados até como redutos de empregos de qualidade, experimentaram uma deterioração. A melhora nas áreas não-metropolitanas, nas regiões Nordeste e Centro-Oeste, nos segmentos agrícola e de comércio, é, sem dúvida, bem-vinda. Melhor seria, todavia, se ela não viesse acompanhada de aumentos não desprezíveis da informalidade nas metrópoles e na indústria, entre outros segmentos.

A expectativa é que novos estudos identifiquem as causas desse processo de formalização, cujos perfis regionais e setoriais são bastante particulares.

Há ainda que se considerar os efeitos das medidas de inclusão previdenciária tomadas recentemente, como o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), ou daquelas que, apesar de já regulamentadas há algum tempo, ainda não tiveram impactos, como o Simples Nacional e a permissão de desconto no Imposto de Renda (IR) da contribuição do empregador doméstico. As previsões do MPS apontam para um crescimento mensal do número de contribuintes individuais, facultativos e domésticos, da ordem de 100 mil, o que significa um incremento de aproximadamente 3% no total de contribuintes.

Qual o perfil regional e setorial desse movimento de formalização⁹ – isto é, se significará a recuperação dos índices de formalidade nas metrópoles e/ou o aprofundamento da proteção dos trabalhadores rurais e dos residentes nas médias cidades e ocupados no setor terciário – é ainda uma questão em aberto.

Desse movimento de ampliação do número de contribuintes, da recuperação das remunerações, da estabilidade na taxa de crescimento do estoque de benefícios em patamar semelhante ao crescimento da PEA e da vinculação da atualização do piso previdenciário ao crescimento real do PIB *per capita* resulta a alteração no comportamento da necessidade de financiamento da previdência social. Efetivamente, como se pode notar no gráfico 1,

7. RAMOS, L. *O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais*. Rio de Janeiro: Ipea, jan. 2007 (Texto para Discussão n. 1.255).

8. A estabilidade do grau de informalidade é, como apontado, observada entre 1992 e 2005, sendo que, conforme as estimativas do autor, notam-se dois períodos distintos em termos do desempenho da informalidade. O primeiro vai de 1992 a 1999, com a participação dos trabalhadores informais na população ocupada aumentando de 51,9% para 53,5%. No segundo, assiste-se a uma queda no grau de informalidade, com sua diminuição para 52,5%, em 2001 e para 50,4%, em 2005.

9. Deve-se ter presente que o processo de formalização das relações assalariadas que vem ocorrendo nos últimos anos é distinto do movimento de ampliação da base de contribuintes advindo da desoneração da contribuição dos autônomos, sendo que ambos ampliam a população sob proteção social e melhoram as contas do sistema previdenciário. Se ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples) pode ser creditada parcela da melhoria nos indicadores de formalidade, o PSPS tem seus efeitos “restritos” ao incremento dos contribuintes da previdência.

observa-se uma mudança na sua trajetória em 2007, com a estabilidade da necessidade de financiamento em R\$ 45 bilhões – valores de agosto de 2007 – ou até mesmo uma reversão, com a diminuição para R\$ 44 bilhões em julho e agosto de 2007.

Essa situação pode ser observada, também, nos dados da tabela 4, que apresenta as contas do RGPS para os períodos de setembro a agosto de 2004/2005, 2005/2006 e 2006/2007. A taxa de variação entre períodos passou, no caso das receitas correntes, de 9,7% para 12,6% e, no caso dos pagamentos dos benefícios previdenciários, de 9,4% para 8,7%. Avaliando-se as receitas e despesas no conjunto, a arrecadação líquida cresceu 11,35% entre os dois últimos períodos considerados, frente a uma variação dos pagamentos de 8,2%. Disso resulta uma queda na taxa de crescimento da necessidade de financiamento, de 9,8% no biênio 2005/2006 para 1,4% no biênio 2006/2007.

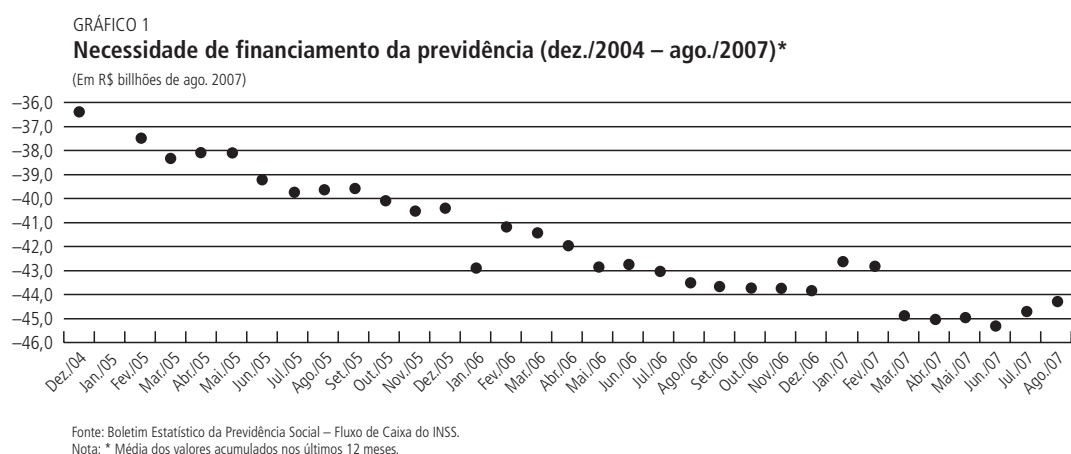


TABELA 4
Recebimentos e pagamentos do INSS (2005-2007)
(Valores em R\$ 1.000 de agosto de 2007 – deflator: INPC)

	set./2004 – ago./2005	set./2005 – ago./2006	set./2006 – ago./2007
A - Recebimentos	191.302.446	204.034.079	216.791.924
A1 - Receitas correntes ¹	119.656.803	131.302.724	147.823.914
A2 - Recuperação de créditos ²	1.545.079	1.627.290	1.495.900
A3 - Rendimentos financeiros + Antecipação de receitas + Outros ³	19.171.871	7.626.681	-1.240.891
A4 - Restituições de contribuição ⁴	-301.756	-284.521	-254.565
A5 - Transferências da União	51.230.450	63.761.903	68.967.567
B - Pagamentos (B1 + B2 + B3 + B4)	181.831.272	200.062.369	216.528.906
B1 - Pagamento de benefícios do INSS	162.557.289	178.770.962	195.096.537
B1a - Pagamento de benefícios previdenciários ⁵	152.332.375	166.609.742	181.085.384
B1b - Pagamento de benefícios não-previdenciários	10.224.913	12.161.220	14.011.154
B2 - Benefícios devolvidos	-730.375	-863.194	-1.038.120
B3 - Despesa com pessoal e custeio do INSS	11.809.197	12.619.417	10.384.083
B4 - Transferências a terceiros	8.195.161	9.535.184	12.086.406
C - Arrecadação líquida (A1 + A2 + A4 – B4)	112.704.964	123.110.310	136.978.842
D - Necessidade de financiamento (C – B1a)	-39.627.411	-43.499.432	-44.106.542

Fonte: Boletim Estatístico da Previdência Social – Fluxo de Caixa do INSS.

Notas: ¹ Arrecadação bancária, arrecadação do Simples, arrecadação do Fundo Nacional de Saúde (FNS) e arrecadação do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

² Arrecadação do Programa de Recuperação Fiscal (Refis), arrecadação de Certificados da Dívida Pública (CDP) e depósitos judiciais.

³ Remuneração sobre arrecadação bancária, rendimentos de aplicações financeiras, antecipação de receitas (Tesouro Nacional) e outras receitas.

⁴ Ressarcimento de arrecadação e restituições de arrecadação.

⁵ Inclui despesas com sentenças judiciais.

Verifica-se, ademais, que as despesas com custeio diminuíram em quase 20% ao longo de 2007, melhora semelhante à que se observa no montante de benefícios devolvidos. Esses movimentos podem ser creditados aos avanços na gestão do INSS.

Na edição anterior deste periódico, foi apresentada e analisada a proposta de mudança na contabilidade do RGPS, que, *grosso modo*, tinha por objetivo discriminar, no âmbito das despesas, o caráter contributivo ou não dos benefícios pagos por meio da separação entre as clientelas rural e urbana, bem como apontar os montantes relativos às subvenções ou renúncias previdenciárias. Inscrevem-se nessa categoria a desoneração às pequenas e médias empresas, amparadas na lei do Simples,¹⁰ os benefícios às entidades filantrópicas¹¹ e à exportação de produtos agrícolas¹² e a redução na alíquota de contribuição de empregados como compensação à cobrança da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).¹³ Em relação às receitas, acrescenta-se o montante de recursos da CPMF que cabe à previdência social e que, anteriormente, era considerado como recurso do Tesouro. Concluíam-se que essa medida era positiva, pois garantiria a transparência e a *accountability* necessárias ao maior conhecimento dos problemas e opções da política previdenciária. Isso porque “as despesas com pagamento dos benefícios não-contributivos passariam a ser descritas como gastos da seguridade social, não sendo pagas com contribuições previdenciárias, mas sim por receitas tributárias (...). Adicionalmente, também se demonstraria o peso das renúncias, que (...) independem, em grande medida, da (...) política previdenciária. (...) Seria permitida, então, uma percepção melhor do desequilíbrio do RGPS, sem que suas despesas fossem infladas pelos benefícios da seguridade social e sem que suas receitas fossem reduzidas pelas renúncias fiscais”.¹⁴

Essa nova contabilidade para o ano de 2006 encontra-se na tabela 5, tendo sido divulgada pelo MPS no “Resultado do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)”. A partir de então, ou seja, janeiro de 2007, os resultados mensais do RGPS têm trazido essa nova contabilidade, faltando, contudo, uma série histórica, que permitiria avaliar o comportamento das diversas variáveis que influenciam a necessidade de financiamento do regime previdenciário.

Em valores correntes, na parcela contributiva da previdência social, ou seja, onde o sistema se caracteriza por ser seguro social, a necessidade de financiamento é da ordem de R\$ 4 bilhões, o que representa tão-somente 0,16% do PIB e que se encontra muito aquém dos R\$ 42 bilhões freqüentemente alardeados, que representariam 1,81% do PIB. A diferença se deve, em grande medida, à previdência rural e, em menor grau, às renúncias fiscais e à parcela da CPMF que cabe à previdência. Concretamente, a diferença é assim repartida: 48% em virtude da previdência rural, 30% em razão das renúncias e

10. Contribuição previdenciária patronal diferenciada prevista no artigo 23 da Lei nº 9.317/1996, com alterações da Lei nº 9.732/1998.

11. Isenção de contribuição previdenciária patronal prevista no artigo 55 da Lei nº 8.212/1991, com alterações da Lei nº 9.429/1996, da Lei nº 9.528/1997 e da Lei nº 9.732/1998.

12. Isenção da contribuição social sobre receitas de exportações do setor rural (agroindústria e produtor rural pessoa jurídica), em conformidade com o § 2º do artigo 149 da EC nº 33/2001 e de acordo com o artigo 25 da Lei nº 8.870.

13. Redução nas alíquotas de contribuição dos segurados empregado, empregado doméstico e trabalhador avulso em virtude da instituição da CPMF, por meio da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996.

14. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* nº 14, p. 42, 2007.

22% da CPMF. E, como dito, a expectativa é de que no curto prazo se alcance o equilíbrio nas contas do RGPS do setor urbano, considerando-se as renúncias e subvenções concedidas.¹⁵ Inclusive, em vários meses de 2007, chegou-se a saldos positivos para o RGPS no meio urbano quando se incluíram as renúncias previdenciárias.

TABELA 5
Nova contabilidade do RGPS (2006)
(Em R\$ milhões correntes)

Item	Urbano	Rural	Total
Arrecadação líquida	119.715,1	3.805,1	123.520,2
Arrecadação CPMF	-	8.444,8	8.444,8
Despesas com benefícios previdenciários	133.216,4	32.368,9	165.585,3
Renúncias previdenciárias	9.710,0	1.788,9	11.498,9
- Simples	5.109,8	-	5.109,8
- Entidades filantrópicas	4.314,3	-	4.314,3
- Exportação produção rural	-	1.788,9	1.788,9
- Redução alíquota contribuição – CPMF	285,9	-	285,9
Necessidade de financiamento	-13.501,3	-28.563,8	-42.065,1
Necessidade de financiamento com CPMF e contabilizando renúncias	-3.791,3	-18.330,1	-22.121,4

Fontes: Secretaria de Políticas de Previdência Social (SPS)/MPS (*INSS – fluxo de caixa ajustado pelo sistema Informa*), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP).

Notas: Para o cálculo do percentual da CPMF que deveria ser destinado à previdência social, foi considerado 0,10% do total arrecadado com CPMF no mês. O restante, pela lei, divide-se em 0,08% destinado ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e 0,20% destinado à saúde, totalizando 0,38%.

O Tribunal de Contas da União (TCU) determinou, no Ofício no 31-SGS-TCU, de 28/01/04, à SPS/MPS, por meio do Acórdão nº 38/2004, item 9.2.3, que “exclua do demonstrativo de benefícios previdenciários os itens referentes ao segurado especial, empregadores rurais (pessoas física e jurídica), empregador doméstico e clube de futebol profissional, uma vez que se trata de regimes tributários próprios de seguridade social, conforme estabelece o § 9º do art. 195 da Constituição Federal”.

3.1.2 Políticas de inclusão previdenciária: incentivo à filiação por meio de contribuições reduzidas

O tema da desoneração da contribuição previdenciária incidente sobre a folha de salários vem ganhando destaque nos debates sobre a previdência social. É relativamente consensual entre atores políticos e no meio acadêmico que os encargos sobre a folha no Brasil são elevados e, ainda que por motivos diferentes, haveria necessidade de promover alguma desoneração. Entretanto, os efeitos de uma possível desoneração sobre a formalização, o emprego e os salários são motivo de controvérsia, já que tanto modelos teóricos quanto experiências desse tipo em outros países apresentam resultados diversos.

Uma possível ação/política de desoneração conta com amparo legal, uma vez que a EC nº 42 alterou o artigo nº 195 da Constituição Federal, permitindo a desoneração parcial da contribuição patronal incidente sobre a folha de salários pela substituição por contribuições não cumulativas sobre receita ou faturamento. O ressurgimento da proposta, cerca de quatro anos após a promulgação da mudança constitucional, deve-se, de um lado, ao debate sobre o financiamento da previdência desenvolvido pelo FNPS e, de outro, às discussões relativas à prorrogação da CPMF e a uma proposta de reforma tributária. O governo tem como maior preocupação os possíveis desdobramentos sobre as contas previdenciárias, uma vez que a contabilidade entre contribuições e aposentadorias seria

15. Alerta-se que, com a extinção da CPMF pelo Congresso, estima-se uma perda da ordem de R\$ 8,5 bilhões nas receitas do RGPS, montante que, segundo o MPS, destinava-se aos benefícios rurais. Até o momento em que esta edição se encerrou, não havia ainda clareza sobre que efeitos em termos das fontes alternativas ao financiamento desses benefícios seriam empregadas. Cabe sublinhar que a seguridade social, em que se inscreve a previdência social, vem apresentando, segundo rege a Constituição, recursos suficientes ao seu financiamento. E no caso de suas fontes constitucionais não cobrirem os gastos da seguridade é garantida, pela mesma norma constitucional, cobertura por meio de recursos do Tesouro Nacional.

prejudicada no momento em que se assiste a uma melhora nessa relação. Por outro lado, a medida permitiria ampliar o leque de fontes de financiamento do regime.

Algumas ações no sentido de aumentar a cobertura previdenciária com o estabelecimento de alíquotas e benefícios diferenciados para segmentos específicos já vêm sendo realizadas. A Lei Complementar (LC) nº 123, de 14 de dezembro de 2006, cria dois dispositivos que visam ao aumento da cobertura por meio da desoneração e da filiação com alíquotas mais baixas. Esses dispositivos entraram em vigor em 2007 e são o PPS e o Simples Nacional (“Super Simples”).

O PPS foi regulamentado pelo Decreto nº 6.042 de 12 de fevereiro de 2007, estabelecendo regras e benefícios diferenciados para um segmento da população que o sistema tradicional de previdência social é incapaz de alcançar. Para os contribuintes que trabalham por conta própria (autônomos) ou que são empresários/sócios de empresas que tiveram receita bruta de até R\$ 36 mil no ano-calendário anterior ou, ainda, para os segurados facultativos, o plano estabelece uma alíquota de contribuição de 11%, a partir da competência de abril de 2007, exclusivamente sobre o salário de contribuição no valor de 1 SM.

O segurado pelo PPS tem direito aos benefícios de aposentadoria por idade, auxílio-doença, salário-maternidade, pensão por morte, auxílio-reclusão e aposentadoria por invalidez. Como diferença em relação ao segurado do sistema tradicional (que tem alíquota de contribuição de 20%), o segurado que adere ao PPS não tem direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, a escolha pelo PPS não é definitiva. É permitido ao segurado migrar entre o sistema tradicional e o PPS a qualquer momento, com a possibilidade ainda de complementar o valor arrecadado nos meses em que contribuiu com 11%, para que estes venham a ser contados para a aposentadoria por tempo de contribuição.¹⁶

TABELA 6

Migração do Simples (Simples Federal) para o Super Simples (Simples Nacional)

Situação das empresas	Número
Optantes pelo Simples (Simples Federal) em jan./2005*	1.730.728
Optantes pelo Super Simples (Simples Nacional)	
Migradas automaticamente do Simples Federal	1.337.103
Migrações canceladas a pedido do contribuinte	-31.038
Subtotal 1	1.306.065
Adesões de julho a setembro de 2007	1.891.854
Adesões canceladas a pedido do contribuinte	-29.188
Subtotal 2	3.168.731
Adesões indeferidas pela RFB ou por estados e municípios	-382.718
Adesões em análise	-6.314
Total de optantes pelo Super Simples (Simples Nacional) – set./2007	2.779.699

Fontes: * Dado relativo a janeiro de 2005, proveniente da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia de Serviço e Informações à Previdência Social (Gfip/MPS). Demais dados, provenientes da Receita Federal, do documento “Análise da Arrecadação das Receitas Federais”, de setembro de 2007.

16. A notícia, reproduzida a seguir, aponta para a efetividade do PPS na ampliação da cobertura previdenciária. “Criada em abril, a alíquota reduzida de 11% sobre um salário mínimo atraiu 500 mil novos contribuintes para a Previdência Social. No total, de acordo com dados divulgados ontem pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), cerca de 800 mil contribuintes individuais estão hoje recolhendo pela alíquota de 11%, mas, desse total, 300 mil são pessoas que pagavam 20% e migraram para o sistema simplificado” (100 mil novos contribuintes por mês. *Correio Braziliense* de 27/09/2007).

Já o Super Simples permite às micro e pequenas empresas recolherem de forma unificada impostos e contribuições, entre as quais a contribuição previdenciária devida pelo empregador. A nova sistemática de arrecadação do Super Simples entrou em vigor no dia 1º de julho de 2007, com efeitos sobre a arrecadação a partir de então. Avaliar o resultado líquido sobre a arrecadação – quanto à formalização/inclusão previdenciária aumentou *vis-à-vis* a perda de receita (devido ao componente de renúncia fiscal do sistema) – é um dos pontos mais relevantes para a avaliação do novo sistema, exigindo análise cuidadosa. O que se pode afirmar inicialmente é que houve grande adesão ao novo sistema, que já conta com um número de empresas optantes superior ao sistema antigo.

3.2 Previdência do funcionalismo público

Conforme já mencionado na seção 2, o Executivo Federal tenta dar continuidade ao processo de reforma da previdência dos servidores públicos, iniciada com a EC nº 41/2003, com o envio do PL nº 1.992/2007 ao Congresso.

O referido PL institui o regime de previdência complementar para os servidores públicos titulares de cargo efetivo da União, suas autarquias e fundações, membros do Poder Judiciário, do Ministério Público (MP) e do TCU. Como já era de esperar, os atuais servidores, que tenham ingressado no serviço público até o dia anterior ao início do funcionamento da entidade de previdência complementar, terão sua adesão facultativa ao novo regime, com um prazo de até 180 dias para fazê-lo. Para os servidores que venham a ingressar no serviço público após o início do funcionamento do novo regime, a adesão é obrigatória.

Uma das justificativas dadas para a criação da previdência complementar dos servidores públicos é que tal medida vai gerar economia no pagamento de aposentadorias e pensões no longo prazo.¹⁷ No entanto, espera-se, no curto prazo, a elevação da necessidade de financiamento da previdência dos servidores, por dois motivos: a menor contribuição dos servidores que aderirem ao fundo de previdência complementar e o dispêndio, por parte do governo, da respectiva contribuição patronal para o referido fundo.

Assim, os objetivos desta seção consistem em expor as regras previstas pelo PL nº 1.992/2007 e apresentar uma breve simulação de como seriam: *i*) a perda de arrecadação pela não contribuição dos servidores públicos que aderirem ao fundo de previdência complementar; e *ii*) a despesa do governo pelo pagamento da contribuição patronal sobre esses servidores.

Com o novo regime, os servidores que ingressarem após sua instituição terão seus benefícios de aposentadoria pagos da seguinte forma:

- até o valor máximo pago pelo RGPS – responsabilidade da União;
- para valores acima do máximo – responsabilidade da entidade de previdência complementar dos servidores, caso o servidor decida contribuir.

Para os servidores que optarem pelo novo regime, além dos dois itens anteriores também haverá o pagamento de um benefício especial, de responsabilidade da União,

17. Ver edições anteriores de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* para explicações mais detalhadas do argumento da economia fiscal.

que será calculado da seguinte forma: diferença entre a média aritmética dos 80% das maiores remunerações anteriores – corrigidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – à data da opção ao novo regime e o limite máximo de benefícios pagos pelo RGPS, multiplicada pelo Fator de Conversão.¹⁸ Por sua vez, o fator de conversão é calculado da seguinte forma:

$$FC = \frac{Tc}{Tt}$$

onde Tc é a quantidade de contribuições mensais efetuadas até a opção e Tt é igual a 455 para homens e 390 para mulheres.¹⁹

O PL nº 1.992/2007 também afirma que a contribuição previdenciária dos servidores com subsídios ou vencimentos com valor até o teto pago pelo INSS terá alíquota de 11% e será recolhida pela União. Para valores acima do teto do INSS, a contribuição terá alíquota do ente empregador igual à do participante, não excedendo o valor de 7,5%, e alíquota do servidor de no mínimo 7,5%. Essas contribuições serão recolhidas para a entidade de previdência complementar do servidor, em uma conta individual, e servirão para o pagamento futuro dos benefícios de aposentadoria e para o custeio administrativo da entidade.

TABELA 7

Quantidade de ingressos no serviço público federal (Poder Executivo) por concurso

Ano	2004	2005	2006
Quantidade	18.106	14.458	24.118

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MP.

De posse desses dados, é possível a realização de alguns exercícios contrafactuais, a partir das seguintes hipóteses:

- todos os servidores que ingressaram desde janeiro de 2004 já estariam no novo regime;
- dedução de 7,5% da remuneração do servidor sobre o que superar o teto de pagamento de benefícios do RGPS, somada ao mesmo montante a título de contribuição do ente empregador;
- supõe-se que a remuneração recebida pelos servidores é a remuneração média anual de todos os servidores do Poder Executivo Federal para os anos de 2004 a 2006;
- correção dos valores pelo IPCA;
- todos os ingressantes permaneceram no serviço público.

A partir de todas as hipóteses anteriores, foi estimado o valor gasto pela União a título de contribuição patronal para o fundo de previdência dos servidores. Os resultados estão na tabela 8.

18. Pode-se entender o Fator de Conversão como um índice multiplicativo.

19. Chega-se aos valores de 455 para homens e 390 para mulheres multiplicando-se 35/30 anos de contribuição para homens/mulheres por 13 (12 meses mais a gratificação natalina).

TABELA 8

Contribuição da União para o fundo de previdência dos servidores

(Em R\$ de 2006)

	2004	2005	2006	Total
Contribuição para o fundo	16.964.250	34.783.329	77.529.564	129.277.143

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MP.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Além do gasto direto, também é possível fazer uma estimativa de quanto deixaria de ser arrecadado pelo governo caso, em janeiro de 2004, já fosse válido o teto de aposentadoria e estivesse implementado o fundo de previdência dos servidores. Os valores encontram-se na tabela 9.

A partir dos valores das tabelas 8 e 9, conclui-se que, apesar do baixo custo inicial frente ao total gasto com aposentadorias e pensões pelo governo federal,²⁰ tais valores tendem a crescer ao longo dos anos. Dessa forma, o custo de transição pode se tornar potencialmente tão elevado que inviabilize a instituição do novo regime de previdência dos servidores.

TABELA 9

Perda de arrecadação estimada

(Em R\$ de 2006)

	2004	2005	2006	Total
Perda de arrecadação	24.880.900	51.015.549	113.710.027	189.606.476

Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal/MP.

Elaboração: Disoc/Ipea.

4 Tema em destaque

A juventude brasileira no Sistema Previdenciário Nacional

O primeiro aspecto que surge quando se propõe o tema “juventude e previdência social” – e quiçá, por isso, o primordial – é o grau de proteção social que os jovens alcançam. Assim, restringe-se a análise aos jovens que estão no mercado de trabalho. Logo, a discussão da cobertura previdenciária dos jovens é intimamente relacionada à sua inserção no mercado de trabalho, tendo sido tratada de maneira mais detalhada no texto introdutório “Política social e desenvolvimento” e no capítulo “Trabalho e renda” desta edição. Aqui a análise será feita com base na comparação entre a proteção social da PEA masculina, entre 16 e 59 anos, somada à feminina, entre 16 e 55 anos, e a PEA jovem, entre 16 e 29 anos. Os dados em comparação aqui são aqueles apresentados nas tabelas 4 e 11 deste capítulo.

Para não se restringir o tratamento da questão dos jovens ao grau de proteção social dos participantes no mercado de trabalho, pode-se discutir as alterações da situação dos jovens que residem em domicílios com aposentados ou pensionistas no que se refere a sua decisão de estudar e/ou trabalhar. A discussão acerca dos determinantes das escolhas dos jovens entre trabalhar e estudar conta com extensa e rica bibliografia, não sendo usual incorporar a presença de aposentados e pensionistas ou de seus rendimentos nas variáveis explicativas para tais decisões. Esse foi o objeto de artigo recentemente publicado, que chegou a resultados bastante controversos.²¹ Esse é o outro aspecto do tema “juventude e previdência” desenvolvido nesta seção.

20. A despesa do governo federal com aposentadorias e pensões de civis foi, em 2006, da ordem de R\$ 25 bilhões.

21. REIS, M. C.; CAMARGO, J. M. Impactos de aposentadorias e pensões sobre a educação e a participação dos jovens na força de trabalho. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 37, n. 2, Rio de Janeiro: Ipea, ago. 2007.

Assim, busca-se analisar o tema da juventude no âmbito da previdência social sob a ótica da solidariedade intergeracional, própria dos regimes previdenciários de repartição. Isso porque, de um lado, avalia-se em que medida tem sido possível aos jovens, por meio de sua inserção no mundo do trabalho, contribuir para a proteção social daqueles que se afastaram da atividade laboral pela idade avançada. E, por outro lado, em que medida esses beneficiários de aposentadorias e/ou pensões asseguram aos jovens que com eles residem condições de estender o tempo na escola e retardar a entrada no mercado de trabalho, ou seja, outra face da solidariedade intergeracional.

Cerca de metade dos jovens de 15 a 29 anos participantes da PEA contavam, em 2006, com proteção social, seja pelo fato de contribuírem para a previdência social, seja por serem agricultores familiares. Isso revela uma participação inferior aos 57% do total das pessoas economicamente ativas, considerando-se as idades limites de 55 anos para mulheres e de 60 anos para homens. Essa diferença não se deve aos empregados com carteira, cuja participação é, inclusive, maior na população jovem em atividade do que na população como um todo. Ocorre que as outras categorias de contribuintes têm uma representatividade significativamente menor entre os jovens, notadamente, os trabalhadores por conta própria, os funcionários públicos e os empregadores. Assim, o maior grau de desproteção social entre os jovens reflete uma taxa maior de desemprego e uma presença mais expressiva dos empregados sem carteira nesse grupo populacional (tabela 10). A extensão do desemprego dos trabalhadores jovens é o que, de fato, mais chama a atenção, tendo atingido 16% em 2005 e sendo ainda mais aguda entre os mais jovens – de 15 a 24 anos –, entre os quais chegou a atingir 20,0% nesse mesmo ano.

As diferenças, contudo, não se verificam em relação à evolução da proteção social, uma vez que os movimentos de agravamento da desproteção e de recuperação da formalidade observados para o conjunto da PEA ocorreram de modo muito semelhante para os jovens. Concretamente, verifica-se entre os jovens, assim como no conjunto da PEA, uma queda na participação dos empregados com carteira entre 1995 e 1999, situação que se inverte no período subsequente, 1999-2006. O que se diferencia é que a queda, assim como a recuperação, é notadamente mais aguda entre os jovens nos dois últimos anos, 2005 e 2006. Outra particularidade da população jovem trabalhadora é a diminuição mais expressiva de participação dos segurados especiais, ou seja, dos agricultores familiares jovens.

Restringindo a PEA juvenil aos jovens com idade entre 16 e 24 anos, o nível de desproteção é muito mais expressivo, alcançando 57,0% dessa população. Assim como entre a população jovem de até 29 anos, essa situação decorre do desemprego e do assalariamento sem carteira assinada. Por outro lado, verifica-se uma presença maior de jovens agricultores familiares, o que parece indicar que o “abandono” das atividades agropecuárias se concentra na população entre 25 e 29 anos.

Apreender as razões da entrada dos jovens no mercado de trabalho e em que medida essa decisão influencia a frequência à escola é uma das inquietações dos pesquisadores que trabalham o tema da juventude. No que concerne à participação no mercado de trabalho, os estudos apontam, *grosso modo*, que: quanto maior a idade e a escolaridade, maiores as chances de o jovem participar no mercado de trabalho – efeito também observado para os homens, em comparação com as mulheres; para os residentes em áreas urbanas, especialmente metropolitanas, frente aos domiciliados no campo; e para os negros e pardos, em relação aos brancos. Já a renda e a escolaridade dos pais diminuem a probabilidade de inserção dos jovens no mundo do trabalho.

TABELA 10

Evolução da participação de segurados e não-segurados da previdência na PEA jovem (16 a 29 anos)¹

Grupo etário/Anos	1995			1999			2003			2006 ²		
	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29	16-24	25-29	16-29
Situação de proteção social												
Empregados com carteira (inclusive domésticos)	30,3	36,4	32,4	27,4	36,0	30,4	29,2	38,9	32,7	31,6	43,2	36,1
Empregados sem carteira (inclusive domésticos)	1,0	1,6	1,2	1,2	2,0	1,5	1,6	2,4	1,9	1,7	2,9	2,2
Autônomos contribuintes	0,8	2,4	1,4	0,5	2,1	1,1	0,5	1,8	0,9	0,5	1,7	0,9
Funcionários públicos (inclusive militares)	2,8	6,5	4,1	2,4	5,1	3,3	1,9	4,6	2,9	1,8	4,0	2,7
Empregadores – contribuintes	0,5	1,8	0,9	0,3	1,5	0,7	0,3	1,2	0,6	0,4	1,4	0,8
Segurados contribuintes	35,3	48,7	40,1	31,8	46,7	37,0	33,5	48,8	39,0	36,0	53,2	42,6
Segurados especiais potenciais ³	13,2	11,1	12,5	11,8	8,8	10,7	9,4	7,1	8,6	7,8	5,9	7,1
Protegidos (contribuintes e segurados especiais)	48,5	59,9	52,6	43,6	55,5	47,7	42,9	55,9	47,6	43,8	59,1	49,7
Desempregados	11,3	6,1	9,5	18,1	10,2	15,4	19,0	10,4	15,9	17,9	9,6	14,8
Autônomos não-contribuintes e não-agrícolas	6,5	11,5	8,3	6,6	11,4	8,2	6,3	11,1	8,0	6,0	9,8	7,5
Empregados sem carteira e não-contribuintes	33,3	21,4	29,1	31,4	21,6	28,0	31,5	21,5	27,9	31,9	20,4	27,5
Empregadores – não-contribuintes	0,4	1,1	0,6	0,4	1,3	0,7	0,4	1,2	0,7	0,4	1,1	0,6
Não-segurados	51,5	40,2	47,4	56,5	44,5	52,3	57,1	44,1	52,4	56,2	40,9	50,4

Fonte: Microdados das Prads/IBGE de 1995, 1999, 2003 e 2006.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ A PEA considerada corresponde a homens e mulheres com idade no intervalo indicado que estavam ocupados e/ou procuraram ocupação na semana de referência.² Em 2004 a Prad foi implantada nas áreas rurais da região Norte, alcançando a cobertura completa do território nacional. Devido à influência dessa parcela nos resultados de 2004 e 2005, as comparações temporais foram feitas considerando-se a cobertura geográfica anterior a 2004.³ Foram considerados Segurados Especiais Potenciais aqueles com idade entre 16 e 29 anos que, na semana de referência, eram: 1) autônomos não-contribuintes em atividades agrícolas; 2) trabalhadores não-remunerados, não-contribuintes, em atividades agrícolas; e 3) produtores para o próprio consumo em atividades agrícolas não-contribuintes.

A decisão de freqüentar a escola – ou melhor, de estender o tempo de estudo – tem, segundo as pesquisas, determinantes similares, cujos efeitos são, em grande medida, opostos. Assim, a renda, a idade, a residência no meio rural, bem como o fato de ser homem, negro e de ter pais menos escolarizados têm efeitos negativos sobre a probabilidade de estudar.²²

Em termos de política previdenciária, é interessante avaliar como a existência de renda de aposentadorias e pensões no domicílio afeta a inserção dos jovens no mercado de trabalho, bem como seus efeitos sobre a freqüência à escola desse grupo populacional. São apresentados na tabela 11 os dados da população jovem de 15 a 24 anos, em 2006, relativos à participação no mercado de trabalho e à freqüência escolar, considerando a presença de aposentado ou pensionista. Existem quatro alternativas a esse par de variáveis, quais sejam: somente participar da PEA; somente freqüentar a escola; participar da PEA e freqüentar a escola; e não participar da PEA nem freqüentar a escola. Verifica-se que a participação dos jovens que freqüentam a escola aumenta para o subconjunto daqueles que residem junto com aposentados e/ou pensionistas. Efetivamente, enquanto na população jovem em domicílios sem aposentados 45,6% encontram-se na escola, naquela que reside com aposentados essa participação alcança 48,9%. Ademais, assiste-se à queda de participação tanto dos jovens que não trabalham nem estudam (13,1% para 11,7%) quanto dos que somente participam no mercado de trabalho (41,3% para 39,4%) quando se comparam os que não residem com aposentados aos que com eles moram. Interessante observar que a taxa de desemprego é superior entre os jovens residentes aposentados, tanto no que concerne aos que só participam da PEA como para os que também estudam.

TABELA 11

População de 15 a 24 total e dos economicamente ativos desocupados, por residência com aposentados e segundo as situações de estudo e de participação na PEA (2006)

Situação	População juvenil (15 a 24 anos)	Distribuição (%)			Desocupados		
		Total	Presença de aposentados		Total	Presença de aposentados	
			Sem	Com		Sem	Com
Só freqüenta a escola	7.891.493	23,6	23,3	24,7			
Só participa da PEA	13.631.275	40,8	41,3	39,4	2.161.151	1.584.067	577.084
Freqüenta a escola e participa da PEA	7.617.088	22,8	22,4	24,2	1.659.379	1.195.511	463.868
Nem freqüenta a escola nem participa da PEA	4.260.184	12,8	13,1	11,7			
Total	33.400.040	100,0	25.302.410	8.097.630	3.820.530	2.779.578	1.040.952
Participação			75,8	24,2			
Taxa de desemprego (%)					18,0	17,3	20,2

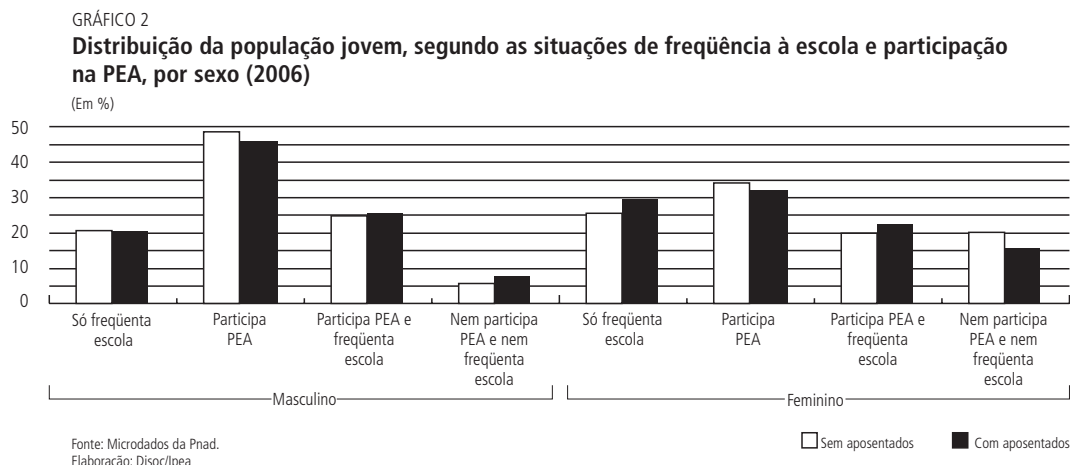
Fonte: Microdados da Pnad.

Elaboração: Disoc/lpea.

No gráfico 2 são apresentados os dados da distribuição da população jovem, discriminada por sexo, segundo as quatro situações de inserção no mercado de trabalho e freqüência à escola. Fica patente que é na população jovem feminina que se observam os maiores incrementos de participação na freqüência à escola quando se comparam as jovens que não coabitam com aposentados às que com eles residem. A participação das jovens que só freqüentam a escola somada à das que freqüentam e participam da PEA cresce mais de 6 pontos percentuais (p.p.) quando se passa das que não residem com

22. SAPELLI, C.; TORCHE, A. Deserción escolar y trabajo juvenil: ¿dos caras de una misma decisión? *Cuadernos de Economía*, v. 41, n. 123, Santiago/Chile, ago. 2004.

aposentados para aquelas que com eles coabitam. Esse aumento é contrabalançado por uma diminuição da participação das jovens que só participam da PEA e das que não estudam nem participam do mercado de trabalho em 2,1 p.p. e 4,4 p.p, respectivamente. Vale sublinhar que essas jovens que não participam da PEA nem freqüentam a escola, independentemente de residirem ou não com aposentados, despendem cerca de 30 horas semanais com afazeres domésticos, ou seja, efetivamente trabalham!



Em estudo recente, Reis e Camargo estimaram que aposentadorias e pensões têm efeitos sobre as decisões dos jovens de 15 a 21 anos quanto a trabalhar e a estudar, empregando um modelo *logit* multinomial. Os autores chegam a conclusões semelhantes às expostas aqui no referente ao efeito da presença de aposentados sobre a participação de jovens no mercado de trabalho e na decisão de estudar. Porém, concluem também que “aposentadorias e pensões aumentam a probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho” – o que para os autores apontaria um efeito perverso dos benefícios previdenciários sobre as decisões dos jovens.

Esse resultado, contudo, é controverso e conta com restrições quanto à técnica empregada ao não considerar que as decisões de estudar e trabalhar são duas decisões interdependentes, simultâneas e certamente correlacionadas.²³ Há modelos mais adequados para essa estimativa (*probit* bivariado),²⁴ por meio dos quais se podem obter resultados diferentes.

Assim, os rendimentos de aposentadorias e pensões afetam positivamente as chances de os jovens continuarem seus estudos, atrasando sua entrada no mercado de trabalho. Contudo, não há base empírica para afirmar que as rendas das aposentadorias necessariamente geram “ociosidade” dos jovens; ao contrário, é possível interpretar esses resultados

23. Com base no mesmo modelo, Rodolfo Hoffmann, em artigo a ser publicado, aponta erro de interpretação dos resultados, mostrando que a presença de aposentados e pensionistas não implica crescimento da chance de o jovem não estudar nem trabalhar. Em suas palavras: “(...) foi possível confirmar as principais conclusões desse artigo, excetuando-se a afirmativa de que aposentadorias e pensões levam a ‘um aumento na probabilidade de que os jovens não estejam estudando nem participando do mercado de trabalho’. Tudo indica que se trata de um erro de interpretação dos coeficientes estimados de um modelo lógite multinomial.”

24. Ver OLIVEIRA, J. L. de; TELES DA ROSA, A. L. *Uma análise dos determinantes da alocação de tempo dos jovens cearenses entre estudar e trabalhar*. Fortaleza: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, s.d. (Texto para Discussão n. 35). Como bem afirmam os autores, dado que “freqüência escolar e participação no mercado de trabalho são decisões correlacionadas, as equações [devem ser] estimadas conjuntamente usando um modelo *probit* bivariado”.

como sinal de que essa renda “libera” os jovens (especialmente as mulheres) para garantir a continuidade dos estudos. Esse é um aspecto que merece aprofundamento em termos de pesquisa e debate, dada a importância de compreender as relações intergeracionais que se formam em torno da previdência social.

5 Considerações finais

A análise dos dados do RGPS no período janeiro-setembro de 2007 mostra que a hipótese da urgência de mudanças na previdência social não se sustenta, dado que o comportamento das contas aponta para a estabilidade ou queda na necessidade de financiamento do sistema. Isso se deve, de um lado, à melhora significativa nos indicadores do mercado de trabalho, decorrente, em grande medida, do melhor desempenho da economia e, de outro, das medidas visando à inclusão previdenciária, como o Super Simples e o PSPS, entre outros. Ora, com isso fica patente que a sustentabilidade fiscal da previdência se deve ao comportamento da economia e só pode ser alcançada com políticas que ampliem o leque das fontes de financiamento, entre as quais se inscreve a ampliação da massa de contribuintes. Esse foi o pressuposto que norteou as análises e proposições apresentadas no capítulo “Previdência social” dos números mais recentes de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, quando o tema da reforma da previdência estava na ordem do dia.

Outro tema tratado neste capítulo diz respeito aos custos da normatização das mudanças na previdência do servidor público com a implementação do teto de aposentadorias e a criação do fundo complementar de previdência dos servidores. Como tais mudanças só implicarão redução das despesas previdenciárias dos regimes próprios no longo prazo, estimou-se o custo desse tipo de mudança no regime caso a regulamentação tivesse sido feita imediatamente, ou seja, já valesse para os novos funcionários. Fica patente que o custo para esse subconjunto não é de envergadura, cabendo avaliar os custos daqueles que viessem a migrar de sistema.

O tema da juventude, vista da ótica da previdência social, aponta para duas realidades bastante díspares. De um lado, verifica-se um elevado grau de desproteção social dos jovens trabalhadores, em torno de 50,0%, chamando a atenção para o nível de desemprego e para o contingente de trabalhadores assalariados sem carteira. Entretanto, para aqueles jovens que residem com aposentados ou pensionistas as perspectivas são melhores, já que sua permanência na escola é maior e, por conseguinte, eles se inserem mais tardiamente no mercado de trabalho, possivelmente com melhores condições.

