2

PREVIDÊNCIA SOCIAL

CAPÍTULO 2

CONQUISTAS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL NO BRASIL VINTE ANOS APÓS A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Leonardo Alves Rangel*
Maria Tereza Pasinato***
Fernando Gaiger Silveira*
Felix Garcia Lopez*
João Luis Mendonça**

1 APRESENTAÇÃO

A Previdência Social brasileira conta, atualmente, com aproximadamente 58% da população economicamente ativa (PEA) na condição de segurado e é responsável pelo pagamento de aproximadamente 22 milhões de benefícios, entre aposentadorias e pensões do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) e dos regimes próprios do funcionalismo público de todas as esferas de governo.[1] Após 20 anos da criação do Sistema de Seguridade Social brasileiro, do qual fazem parte as políticas previdenciárias, e dez anos da primeira de série de emendas constitucionais voltadas para a questão do equacionamento financeiro-atuarial da Previdência Social, não restam dúvidas quanto à sua importância e seus avanços institucionais. O que não significa que novos ajustes não devam ser pensados, senão para o curto, médio e longo prazos, pois a Previdência Social, como sistema fundamentado em pacto intergeneracional, precisa ser viável e sustentável no curto e longo prazos. [2]

Este capítulo tem por objetivo apresentar os últimos 20 anos da Previdência Social brasileira, suas conquistas e desafios futuros. O texto está dividido em quatro seções, além desta breve Apresentação e Anexo contendo a síntese dos

* Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.
** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.
*** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

1. Em 2007, o RGPS contabilizava com 20.143 milhões de vínculos ativos referentes a aposentadorias e pensões por morte (AEPSinfologo, em 9 de abril de 2009, <http://www3.dataprev.gov.br/scripts9/netuno.cgi>), enquanto o número de aposentados pelo setor público é estimado em 2 milhões de acordo com a Secretaria de Previdência Social (SPS)/Ministério da Previdência Social (MPS). Outros benefícios, como por exemplo, auxílio acidente, salário maternidade etc. contabilizavam, no mesmo período, aproximadamente 5 milhões.

2. Não se insere como propósito deste texto a discussão sobre eventuais necessidades de ajustes na Previdência Social. A este respeito, ver Caetano (2006) e Tafner (2007), por exemplo.

debates ocorridos no Fórum Nacional da Previdência Social (FNPS).[3] A seção 2 apresenta a evolução histórico-institucional da Previdência Social. A seção 3 analisa a questão da inclusão previdenciária a partir do marco constitucional e posteriores alterações legais. A evolução dos contribuintes e beneficiários do sistema é apresentada na seção 4. Por fim, a seção 5 procura sintetizar os avanços promovidos pela Constituição Federal (CF) de 1988, ao mesmo tempo em que ressalta alguns de seus atuais desafios e debates.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO BRASILEIRO

Atualmente a Previdência Social brasileira, responsável por assegurar a renda dos trabalhadores e de seus dependentes quando da perda da capacidade de trabalho, faz parte de conjunto integrado de ações do Estado e da sociedade criado pela CF/88, denominado Sistema de Seguridade Social. Ainda que o sistema proposto tenha resultado da evolução histórica das políticas sociais no país, a análise do período pós-constituição permite observar que sua consolidação não logrou congregar lógica de políticas integradas com vista à superação dos riscos vinculados à Seguridade Social. As políticas públicas nas áreas integrantes da Seguridade – previdência, Assistência Social e saúde – permaneceram fragmentadas e encerradas em seus próprios ministérios, apresentando pouca sinergia entre suas ações. Ressalte-se que a complexidade dos novos riscos surgidos nos últimos anos torna cada vez mais tênue as fronteiras entre as áreas de políticas que compõem o sistema de Seguridade Social, além de comprometer sua viabilidade futura na ausência de mecanismos que gerem interfaces e externalidades entre as áreas.[4, 5]

Para melhoria do entendimento do processo constitutivo do atual aparato previdenciário, esta seção será subdividida em três subseções referentes: aos antecedentes constitucionais; à aprovação e à implementação da CF/88; e às reformas previdenciárias.

2.1 Antecedentes constitucionais

No plano previdenciário, a Lei dos Acidentes de Trabalho (Lei nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919) e a Lei Eloy Chaves (Decreto-Lei nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923) –

3. A inserção de anexo com as discussões travadas no FNPS visa destacar as principais questões previdenciárias tratadas no evento, esta que foi a mais recente discussão qualificada sobre rumos desejáveis para a Previdência Social brasileira, bem como indicar os pontos de divergência entre atores sociais. Inúmeras questões abordadas ao longo deste capítulo reaparecem no FNPS.

4. A questão do envelhecimento populacional, por exemplo, engendra o desafio de incorporar ações voltadas para os cuidados de longa duração dos idosos com perda de autonomia e/ou independência para lidar com as atividades cotidianas. Para mais detalhes, ver Pasinato e Kornis (2009), Batista *et al.* (2008), bem como o capítulo 26 de Ipea (2009). Novos desafios também surgem nas inter-relações entre as áreas de saúde e Previdência Social, em função dos novos padrões de doenças associadas ao mundo do trabalho – para mais detalhes, consultar Camarano e Pasinato (2008) e Servo *et al.* (2008).

5. As questões específicas do sistema de Seguridade Social brasileiro, previsto na CF/88, serão apresentadas e discutidas em capítulo específico desta publicação.

que estabeleceu a obrigação da criação da primeira Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP) para os trabalhadores de empresas ferroviárias – são consideradas as primeiras medidas legais. Porém, foi ao longo da década de 1930, já no período autoritário do governo Vargas, que se estruturou o Sistema Previdenciário de forma mais abrangente com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), organizados por categorias profissionais.[6] Cada instituição – Institutos ou Caixas – tinha liberdade para o estabelecimento de seu pacote de benefícios e suas alíquotas de contribuição. Esta fragmentação perdurou até a década de 1960, apesar das várias tentativas de unificação do Sistema Previdenciário com vista a corrigir a diferenciação existente.

A primeira medida implementada para diminuir a disparidade existente entre as categorias profissionais foi a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) – Decreto nº 3.807 –, promulgada em 26 de agosto de 1960, após 14 anos de tramitação no Congresso Nacional. A importância da LOPS residiu na uniformização das contribuições, bem como das prestações de benefícios dos diferentes institutos. A alíquota de contribuição dos empregados e dos empregadores ficou estabelecida em 8% do salário de benefício. Além disso, os benefícios foram uniformizados entre as várias instituições e o Estado passou a ser encarregado do pagamento de pessoal e dos encargos sociais correspondentes à administração do Sistema Previdenciário e à cobertura de eventuais insuficiências financeiras. Isto significou, em termos de regime de financiamento, o traspasso de regime de capitalização coletiva para regime de repartição simples. A unificação institucional, porém, foi efetivada apenas em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), durante o regime militar. O novo órgão, instalado no princípio do ano seguinte, reuniu na mesma estrutura os IAPs até então existentes. Em 1967 foram incorporados os diversos seguros de acidentes do trabalho, anteriormente sob a tutela do mercado privado de seguros.

Nesse período a atenção médico-hospitalar estava vinculada à questão previdenciária, pois as políticas de saúde então vigentes caracterizavam-se por sua dicotomia, como será analisado no capítulo dedicado à saúde, deste periódico. Ao Ministério da Saúde (MS) cabiam as ações no campo da saúde pública, enquanto os IAPs, posteriormente unificados no INPSs, eram responsáveis pelo atendimento médico-hospitalar de sua clientela segurada.

A lógica do processo constitutivo da Previdência Social brasileira residiu, dessa forma, na adoção de modelo meritocrático particularista – segundo tipologia adotada por Draibe (1992) –, tendo resultado expansão vinculada ao mercado de trabalho. Em função desta vinculação, Wanderley Guilherme dos Santos (1981) cunhou o termo *cidadania regulada*, pois o exercício da cidadania acontecia via regulamentação das profissões.

6. Estes passaram a conviver com as inicialmente estabelecidas CAPs, estruturadas por empresas.

O aumento da cobertura do sistema viria por meio da inclusão de categorias profissionais marginalizadas, como a dos autônomos, domésticos e rurais, que começaram a ocorrer no final da década de 1960, começo da década de 1970, como será analisado com maior aprofundamento na seção seguinte. A inclusão da clientela rural pode ser entendida como a primeira iniciativa da Previdência Social brasileira para o rompimento com sua concepção contratual, pois os trabalhadores rurais não arcavam com nenhuma contribuição direta para o sistema. Dessa forma, em finais da década de 1970, praticamente a totalidade da população trabalhadora brasileira já contava com a possibilidade legal de filiação ao sistema público de Previdência Social. Embora com benefícios e requisitos bastante diferenciados.

Em 1974, com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e o desdobramento do INPS em três novos órgãos, a Previdência Social progredia em direção a maior abrangência de sua cobertura. Os novos órgãos criados foram: o INPS, desta vez com suas funções limitadas à administração e gestão dos benefícios previdenciários e assistenciais; o Instituto de Administração da Previdência Social (Iapas), responsável pela gestão administrativa, financeira e patrimonial do sistema; e o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), responsável pela administração do Sistema de Saúde Previdenciário. O processo consolida-se em 1977 com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (Sinpas). Faziam parte do Sinpas, além dos três órgãos já criados em 1974 – Iapas, INAMPS e INPS –, os seguintes órgãos: Legião Brasileira de Assistência (LBA), responsável pelas ações relativas à Assistência Social para as populações carentes; a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem); a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) e a Central de Medicamentos (Ceme). Esta estrutura organizacional-institucional perduraria até a implementação dos ditames constitucionais.

A criação do Sinpas coincidiu com o período de retração da economia mundial – seguidos choques do preço do petróleo e aumento das taxas internacionais de juros – o qual, embora tenha tido seus reflexos postergados em função das políticas desenvolvimentistas internas, começaram a apresentar seus efeitos sobre os programas de proteção social no início da década de 1980. A estrutura dos mecanismos de proteção vigentes apresentava características pró-cíclicas, ou seja, era fortemente influenciada pela conjuntura econômica. Em períodos de crescimento econômico, tais como o denominado Milagre Econômico da década de 1970, maior proporção de trabalhadores contribui e são menores as demandas por benefícios assistenciais, ao contrário de momentos de conjunturas econômicas recessivas em que são maiores as demandas por benefícios, enquanto se observa a retração do número de contribuintes em função dos efeitos da desaceleração econômica sobre o emprego.

Oliveira *et al.* (1999) ressaltam que vários foram os mecanismos adotados para a recuperação das receitas e a manutenção do equilíbrio financeiro do sistema, entre os quais se pode citar: redução do período de retenção dos recursos arrecadados pela rede bancária; liberação do teto de contribuição para fins de contribuição do empregador; e aumento da alíquota de contribuição dos empregadores, empregados – com a introdução de alíquotas progressivas conforme sua faixa de salário – e autônomos. Isto explica a recuperação das receitas no começo da década de 1980. Além disso, pode-se ressaltar a degradação do valor real dos benefícios durante esta década, por meio de reajustes persistentemente abaixo dos índices de inflação.

2.2 A Constituição Federal de 1988

Durante o processo de transição para a democracia na década de 1980, afloraram várias demandas sociais e econômicas. Foi, porém, com a promulgação da Constituição Cidadã, como ficou conhecida a CF/88, que se deu a primeira experiência brasileira de reconhecimento universal de direitos sociais inerentes a cidadania. Ressalte-se que a compreensão de universal aqui diz respeito a estes não mais se reportarem às categorias profissionais, ou quaisquer segmentações corporativas, uma vez que desde a década de 1930, direitos sociais eram entendidos como direitos básicos de cidadania, mas não eram universais. Influenciada pelo momento político, período de redemocratização por que passava o Brasil, a CF/88 tinha como um dos eixos centrais o resgate da dívida social herdada do período militar e a necessidade de garantir direitos básicos e universais de cidadania (UGÁ; MARQUES, 2005).

A CF/88, em seu título VIII: Da Ordem Social, capítulo II: Da Seguridade Social, seção I: Disposições Gerais, Art. 194, definiu o Sistema de Seguridade Social brasileiro como constituído por conjunto integrado de ações que tem por objetivo assegurar os direitos relativos à saúde, à Previdência e à Assistência Social.

Dessa forma, com a promulgação da nova constituição e a introdução do conceito de Seguridade Social, a rede de proteção social sai do contexto estritamente social-trabalhista e assistencialista, passando a adquirir conotação de direito de cidadania. Por princípios norteadores do Sistema de Seguridade Social, o texto constitucional estabeleceu também em seu Art. 194: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios para as clientelas urbana e rural; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor das prestações; equanimidade no custeio; diversificação da base de financiamento; e descentralização e participação social na gestão.

Especificamente no campo previdenciário, o texto constitucional avançou no sentido de universalização, participação social na gestão e diminuição das desigualdades socioeconômicas. Em seu Art. 201, constante da terceira seção do capítulo dedicado ao Sistema de Seguridade Social, o texto constitucional original estabelecia a cobertura previdenciária de caráter contributivo aos principais riscos socialmente definidos – idade, invalidez, morte, acidentes do trabalho, reclusão e proteção à família –, assim como assegurava a manutenção do valor real dos benefícios e estabelecia como piso para todos os benefícios previdenciários o valor equivalente a um salário mínimo (SM). A redação original pouco mencionava a questão da previdência privada, pois além de vedar a subvenção ou o auxílio do poder público às entidades de previdência privada com fins lucrativos, mencionava apenas que estas teriam caráter complementar e facultativo, devendo ser custeada por contribuições adicionais.

A Previdência Social pública é obrigatória para todos os trabalhadores brasileiros, quer seus vínculos de trabalho sejam com o setor público quer sejam com o setor privado. Cabe esclarecer, no entanto, que a CF/88 não criou conjunto único de regras previdenciárias para toda a população, pois o Art. 40 do capítulo VII – da Administração Pública – versou sobre as condições de elegibilidade para os benefícios de aposentadorias e pensões específicos dos servidores públicos, das três esferas de governo, dotando-lhes de duas importantes características: paridade da remuneração das aposentadorias e pensões em relação à remuneração dos servidores em atividade; e integralidade da última remuneração. Por sua vez, o Art. 39 estabelecia regime jurídico contratual próprio aos servidores públicos civis – Regime Jurídico Único (RJU), regulamentado no âmbito da União, por meio da Lei nº 8.112, de 1990 –, diferenciado das regras vigentes para os trabalhadores do setor privado – cujos contratos são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). De acordo com Santos (1997), diferentemente da aposentadoria no setor privado, "(...) a aposentadoria no setor público surge como uma garantia, e até mesmo um prêmio, atribuído em razão da natureza de sua vinculação com a atividade estatal, e do regime jurídico que lhe é próprio".

Até a década de 1990, os servidores públicos civis da União contribuíam apenas para o benefício de pensão por morte por intermédio de alíquota de 6% sobre sua remuneração.[7] A CF/88 e o RJU (Lei nº 8.112/1990, Art. 183) introduziram o conceito de Plano de Seguridade Social do servidor público. O caráter contributivo[8] só se estendeu para outros benefícios dos planos previdenciários dos servidores

7. A alíquota de contribuição quando da instituição do plano de benefícios do Instituto de Previdência a Assistência dos Servidores dos Estados (Ipase) correspondia a 5%, tendo sido majorada para 6% via Decretos nºs 83.081/1979 e 90.817/1985.

8. Ressalte-se que como caráter contributivo, não se deve depreender automaticamente que há equilíbrio financeiro e/ou atuarial no plano de Seguridade dos servidores públicos. Apenas que estes passam a ser também financiadores de seus benefícios previdenciários.

públicos em 1993, com a redação conferida pela Emenda Constitucional (EC) nº 3 que passou a prever o custeio das aposentadorias e pensões dos servidores públicos federais com recursos provenientes da União e das contribuições dos servidores.

A extensão da cobertura do RJU para a totalidade do funcionalismo público federal implicou forte incremento dos gastos previdenciários da União, uma vez que, de certa forma, a União não mais teria que arcar com as contribuições devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) por seus servidores celetistas quando estes começassem a requerer seus benefícios. O valor destes corresponderia à integralidade da última remuneração e não mais à fórmula de cálculo e de tetos observados para o RGPS.

No que se refere aos servidores públicos dos estados e dos municípios, a possibilidade de criação de regimes próprios de previdência gerou miríade de regras e regimes. Em momento inicial, ficou a cargo de cada ente federado o estabelecimento de suas próprias alíquotas de contribuição, a organização e a operacionalização dos regimes, desde que estes respeitassem a garantia constitucional de integralidade da última remuneração para os benefícios. Este processo foi interrompido em 1998,[9] como será analisado na próxima seção.

Em 1991, foi aprovado o Plano de Benefícios do RGPS – Lei nº 8.213 –, voltado para os trabalhadores do setor privado. O novo Plano de Benefícios consagrou os princípios estipulados pela CF/88, tendo estabelecido como segurados obrigatórios da Previdência Social os indivíduos de acordo com as seguintes categorias (FÍGOLI; PAULO, 2008):

- Empregados – entendido como aquele que presta serviço de natureza urbana ou rural à empresa, em caráter não eventual, sob sua subordinação e mediante remuneração, inclusive quando o dirigente for empregado da empresa.
- Empregado doméstico – entendido como aquele que presta serviço de natureza contínua a pessoa ou família, no âmbito residencial desta, em atividades sem fins lucrativos.
- Contribuinte individual – entendido como aquele que presta serviços de natureza urbana ou rural, em caráter eventual, a uma ou mais empresas, sem relação de emprego; ou, aquele que exerce, por conta própria, atividade econômica remunerada de natureza urbana, com fins lucrativos ou não.
- Trabalhador avulso – entendido como aquele que presta a uma ou mais empresas, sem vínculo empregatício, serviços de natureza urbana ou rural com intermediação de sindicatos ou de órgãos gestores de mão de obra – normalmente portuários.

9. Por motivo da Lei nº 9.717/1998 que dispôs sobre regras gerais para organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos estados, dos municípios, e do Distrito Federal, dos militares dos estados e do Distrito Federal.

- Segurado especial – o produtor, o parceiro, o meeiro e o arrendatário rural, o pescador artesanal e o assemelhado, que exerçam essas atividades individualmente ou em regime de economia familiar, ainda que com auxílio eventual de terceiros, bem como seus respectivos cônjuges ou companheiros e filhos maiores de 16 anos de idade ou a eles equiparados, desde que trabalhem, comprovadamente, com o grupo familiar respectivo.

Além das categorias mencionadas a legislação previu, ainda, a categoria dos segurados facultativos, cuja participação é voluntária e corresponde aos indivíduos com 16 anos ou mais de idade que se filiem ao RGPS, mediante contribuição, desde que não estejam exercendo atividade remunerada que os enquadrem como segurados obrigatórios ou estejam vinculados a outro regime de Previdência Social.

No que se refere à clientela urbana, as modificações resultantes da aprovação do novo Plano de Benefícios residiram nos seguintes aspectos: aumento do tempo de carência para a requisição do benefício por idade para 180 contribuições mensais; extensão do direito a aposentadoria por tempo de serviço proporcional também às mulheres – aos 25 anos de trabalho – e aumento do salário de benefício para os auxílios doença, que passa a respeitar também o piso equivalente a um salário mínimo.

As principais mudanças, no entanto, foram devidas a clientela rural, uma vez que, por força da constituição, estendeu-se a esta tratamento equivalente ao da clientela urbana. Com isso, os valores dos salários de benefício aumentaram para praticamente todos os riscos cobertos. A aposentadoria rural por idade, por exemplo, nos casos em que se comprovasse 30 anos de trabalho, dobrou, tendo passado dos anteriores 50% do maior salário mínimo vigente na economia para 70% do salário de benefício, acrescido de 1% para cada grupo de 12 contribuições mensais. A aposentadoria por idade, devida à clientela rural, foi objeto de outras duas importantes mudanças: redução da idade mínima para requerimento do benefício – de cinco anos para os homens, com a introdução de idade mínima diferenciada para as mulheres; e concessão do benefício com base no exercício individual do trabalho – não mais com base na unidade de produção familiar, o que restringia a outorga do benefício a único benefício por unidade familiar, independentemente do número de indivíduos.

A regulamentação dos ditames constitucionais no que concerne aos benefícios previdenciários honrou, dessa forma, os princípios norteadores da Seguridade Social referentes à igualdade de tratamento entre as clientelas urbana e rural, e à universalidade da cobertura, mediante o caráter obrigatório da contribuição para o RGPS dos trabalhadores do setor privado.

No que tange caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da sociedade, a Lei nº 8.213/1991 instituiu o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), com a participação quadripartite – Estado, trabalhadores, empregadores e aposentados. A atuação do CNPS, no entanto, de acordo com Delgado *et al.* (2002, p. 34) transparece sua insuficiência e/ou inadequação política e administrativa. Além disso, a magnitude do setor informal da economia resulta em limites corporativos para a atuação do conselho, o que, por sua vez, "acarreta problemas de legitimação ao formato tradicional de conselho quadripartite" (*loc. cit.*). O caráter descentralizado da gestão, de certa forma, esbarra no viés da Previdência Social enquanto política central, a contar com regras uniformes para todo o território nacional, de forma a garantir plena mobilidade dos trabalhadores. Desse modo, a reprodução da estrutura colegiada do CNPS nos estados e nos municípios foi prontamente abandonada sob o argumento de sua baixa funcionalidade (DELGADO *et al.*, 2002), sendo esta na prática entendida quase que exclusivamente como ouvidorias.[10]

Conjuntamente com a aprovação do Plano de Benefícios da Previdência Social foi aprovada a Lei nº 8.212/1991, dispondo sobre a organização da Seguridade Social, que instituiu o Plano de Custeio da Seguridade Social. Este ordenamento jurídico foi responsável, tanto por instituir a instância de participação democrática na gestão do Sistema de Seguridade Social brasileiro – o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS) – quanto por regulamentar a figura do orçamento da Seguridade Social. De acordo com a constituição, este contaria com recursos da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, além dos recursos oriundos das contribuições sociais – inicialmente sobre lucro, faturamento, folha de salários e concursos de prognósticos. Sua regulamentação, porém em vez de ampliar o comprometimento fiscal da União com o financiamento da Seguridade Social resultou no *desvio* de parte dos recursos para o financiamento dos Encargos Previdenciários da União (EPU). Posteriormente, novas formas de desvinculação das receitas da Seguridade Social foram empreendidas, tais como a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE) e seus congêneres.

De acordo com Dain (2003), o orçamento da Seguridade Social nunca se consolidou, impossibilitando a integralidade das ações de proteção social nos campos da saúde, assistência e Previdência Social. A falência da atuação sistêmica na área da Seguridade Social também pode ser ilustrada pela pouca relevância política ao longo dos dez anos da existência do CNSS,[11] voltada para a garantia do caráter democrático, descentralizado e participativo da gestão administrativa do sistema como apregoado pela CF de 1988. Na realidade, esta integração conceitual apesar

10. Para discussão mais aprofundada do papel do CNPS, bem como o significado de sua implantação, seus caracteres participativo e descentralizado, ver Delgado *et al.* (2002).

11. Instituído pela Lei nº 8.212/1991 e revogado pela Medida Provisória nº 2.216-037, de 31 de agosto de 2001.

de ter sido o princípio norteador de série de políticas – previdência rural, Sistema Único de Saúde (SUS), bolsa família, entre outros –, esteve aquém de suas possibilidades na condução das políticas públicas e no cotidiano dos cidadãos.

Isso deu margem aos inúmeros debates e controvérsias teóricas e políticas sobre a forma mais apropriada de considerar os gastos previdenciários – e seu potencial crescimento – *vis-à-vis* o orçamento da Seguridade Social. Um dos pomos da discórdia refere-se à questão do financiamento dos novos direitos previdenciários voltados para os segmentos de trabalhadores com pouca capacidade contributiva – tipicamente rurais.[12] De acordo com Malvar (1999), com a entrada em vigor dos Planos de Benefícios e Custeio da Previdência Social fez-se patente a fragilidade da nova estrutura de financiamento do sistema, pois enquanto em 1988, aproximadamente 57% da receita das contribuições sobre folha eram suficientes para financiar os benefícios previdenciários e assistenciais,[13] em 1992 esta porcentagem já alcançava 87%.

O texto constitucional, no entanto, previa, em seu Art. 3º das disposições transitórias, período de revisão para acontecer cinco anos após sua promulgação, ou seja, em 1993, ao longo do qual várias questões previdenciárias poderiam ser modificados por maioria simples durante o período previsto para a revisão. Foi criada, por ocasião, pela Câmara dos Deputados, a Comissão Especial para Estudo do Sistema Previdenciário, visando ao diagnóstico da situação e à elaboração de novas propostas para discussão. O diagnóstico elaborado por esta comissão, que ficou conhecido pelo nome de seu relator – Relatório Antônio Britto –, era de que a Previdência Social vivia a soma de três crises, que envolviam questões que abrangiam horizontes de curto, médio e longo prazos: circunstancial associada aos efeitos da recessão econômica, gerencial e estrutural, caracterizada, especialmente, pela inexistência de conceitos e limites claros das diferenças entre Previdência Social e Seguridade Social (OLIVEIRA; BELTRÃO; MÉDICI, 1993). Também podem ser ressaltadas outras sugestões elaboradas pela comissão, entre as quais: a vinculação das fontes de financiamento, com as receitas sobre folha de salários custeando somente a Previdência Social; a Assistência Social e a saúde ficando por conta de outras fontes, com a possibilidade de criação da contribuição sobre transações financeiras; e possíveis alterações no plano de benefícios dos vários sistemas.

12. A questão específica das aposentadorias rurais era, e talvez ainda seja, reflexo do atraso do debate sobre a extensão dos direitos previdenciários a camadas de fraca capacidade contributiva. Em detalhado panorama internacional, Schwarzer (2000) mostra que entre os países pesquisados, as aposentadorias rurais percebem diferentes níveis de subsídios públicos. Nunca são apenas autofinanciáveis. A aceitação da situação particular dos trabalhadores rurais não impede, contudo, que sejam discutidas alterações nas regras que regem a concessão de benefícios no meio rural, algumas das quais são mencionadas em seções posteriores deste texto.

13. Refere-se aos benefícios de Renda Mensal Vitalícia (RMV) pagos a idosos e inválidos com comprovada participação no Sistema Previdenciário por período mínimo de um ano.

2.3 As reformas da Previdência Social

Embora o processo de implantação do conjunto das recomendações constantes do Relatório Antônio Britto não tenha sido prontamente iniciado, de modo a aproveitar o período revisional, várias das sugestões da comissão ecoaram durante as gestões seguintes. O governo interino do presidente Itamar Franco (1992-1994) esboçou ampla gama de propostas de reformas para várias áreas, inclusive a Seguridade Social. No entanto, observou-se grande resistência às medidas que alterassem os direitos relacionados à Seguridade Social, capitaneadas pelos sindicatos e associações de aposentados e pensionistas. Agregue-se ao fato ter o período revisional coincidido com momento de grande turbulência política e econômica – pós-*impeachment* do Presidente Fernando Collor e início do Plano Real.

Em 1995, foi enviada ao Congresso Nacional, pelo Poder Executivo, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 33 com o objetivo de alterar o Sistema Previdenciário brasileiro. O debate do setor previdenciário à época foi bastante viesado pela necessidade imposta após o Plano de Estabilização Monetária de reequacionamento das contas do sistema via controle das despesas. As principais questões propostas residiam no estreitamento dos vínculos contributivos e na criação de mecanismos capazes de restringir a concessão de aposentadorias precoces – com idades muito inferiores ao limite estabelecido para a aposentadoria por idade. Após três anos de longa e tumultuada tramitação no Congresso Nacional, foi aprovada em 1998 a Emenda Constitucional (EC) nº 20. Vale ressaltar as seguintes medidas aprovadas pela EC nº 20:

- substituição do critério de tempo de serviço pelo critério de tempo de contribuição;
- extinção da aposentadoria por tempo de serviço proporcional para ambos os regimes (RGPS e RJU) e estabelecimento de limite de idade para aposentadoria por tempo de serviço integral para os servidores públicos;[14]
- eliminação da aposentadoria especial dos professores universitários.;
- desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios;
- unificação das regras previdenciárias para União, estados e municípios; e
- previsão de criação de regimes complementares para os servidores públicos voltados para a reposição dos proventos superiores ao teto de benefícios vigente para o RGPS.

14. Em função do processo político que envolveu a votação da matéria, Destaque de Votação em Separado (DVS) logrou derrubar os limites definitivos de idade, para as aposentadorias por tempo de serviço integral, no caso do RGPS, invalidando, portanto, também as regras de transição.

Para aqueles já em atividade, previa-se regra de transição, onde se estabelecia como requisitos para a aposentadoria por tempo de serviço proporcional, doravante contribuição:

- mínimo de 53 anos para homens e 48 para mulheres, e *pedágio*, correspondente a adicional de 40% do tempo ainda restante para a aposentadoria, por tempo de contribuição proporcional, na data da promulgação da emenda para ambos os regimes (RGPS e RJU); e
- *pedágio*, correspondente a adicional de 20% do tempo ainda restante para a aposentadoria por tempo de contribuição integral para os regimes do funcionalismo público.

A desconstitucionalização da fórmula de cálculo dos benefícios pela EC nº 20 possibilitou que, com a aprovação da Lei nº 9.876, em 1999, fosse criada nova regra de cálculo para os benefícios concedidos pelo RGPS. Esta, como posteriormente será analisado na seção 3, introduziu fator de correção para os salários de benefícios, denominado *Fator Previdenciário*, o qual relaciona o tempo de contribuição e a idade na data da aposentadoria. Esta lei – nº 9.876 – também eliminou a escala de salários de contribuição para os contribuintes individuais e estendeu a estes o direito ao salário maternidade.

As propostas de reforma que envolviam o transpasso da Previdência Social pública – RGPS para os trabalhadores do setor privado e planos próprios para os servidores públicos –, em regime de repartição para a administração privada em regime de capitalização com contas individuais, ainda que presentes nos debates ocorridos ao longo da década de 1990, não lograram vencer as resistências das associações de trabalhadores e aposentados e, principalmente, da burocracia/tecnocracia estatal. Vale lembrar que ao contrário dos demais países latino-americanos que empreenderam reformas estruturais substitutivas nos anos 1990 – com a introdução do regime de capitalização em contas individuais –, o Brasil já contava à época com expressiva participação do setor privado na área previdenciária. Em 1999, os ativos dos fundos de pensão brasileiros – Entidades Fechadas de Previdência Privada (EFPPs) – correspondiam a 12,5% do produto interno bruto (PIB) (ABRAPP, 2002). Nesse sentido, duas questões muito debatidas ao longo da década de 1990 merecem destaque: o teto do sistema público (10 SMs) e os custos de transição implícitos entre regimes – repartição para capitalização. Em relação ao primeiro aspecto, referente ao teto de contribuição previdenciário, seu valor foi objeto de expressiva depreciação em relação ao SM: apesar dos reajustes pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), os valores não acompanharam os aumentos reais concedidos ao SM, o que reduziu o teto a patamares próximos a 6,5 SMs em maio de 2003. Em se tratando do segundo aspecto, referente ao custo de transição implícito, após a realização de

seu cálculo por instituições de reconhecida *expertise* no assunto e este ter sido estimado em aproximadamente 200% do PIB, resultou na inviabilização das propostas de reformas estruturais que envolvessem o transpasso de partes do sistema para a administração privada em regime de capitalização individual, visto seu impacto para as contas públicas.

No entanto, mesmo após a EC nº 20, permaneciam presentes na agenda dos gestores públicos os potenciais desequilíbrios do sistema; e os gastos previdenciários continuaram em sua escalada ascendente. Em março de 2003, apenas três meses após o início do novo governo, foi enviada ao Congresso Nacional nova proposta de EC – PEC 40. Com isso, em 2003, cinco anos após a EC nº 20, foi aprovada nova EC nº 41. Conforme a exposição de motivos[15] encaminhada ao Congresso Nacional quando da tramitação da proposta, seu objetivo residia na necessidade de construção de sistema de previdenciário mais equânime, tendo como princípios norteadores a isonomia entre o RGPS e os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPSs) dos funcionários públicos.

Sinteticamente, pode-se dizer que a EC nº 41 empreendeu modificações pontuais nos critérios de elegibilidade e nas fórmulas de cálculo do valor dos benefícios dos servidores públicos, mas passou à margem da isonomia e da eliminação das diferenças e privilégios entre os regimes, ao criar regras mais rígidas para os servidores públicos e se omitir nestes aspectos no que se refere aos trabalhadores do setor privado. No que se refere ao setor privado, a EC 41 implicou: o aumento do teto de contribuição do RGPS, realinhando-o no patamar de dez salários mínimos; a previsão de criação do Sistema Especial de Inclusão Previdenciária, voltado para os trabalhadores de baixa renda "garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário mínimo, exceto aposentadoria por tempo de contribuição" (BRASIL, 2003, Art. 201, § 12).

Paralelamente à curta tramitação da PEC nº 40, que resultou na aprovação da EC 41, tramitou, também, no Congresso Nacional outra proposta de ajuste previdenciário que resultou na aprovação, em 2005, da EC nº 47. Esta promoveu o relaxamento das regras recém-estabelecidas pela EC nº 41 no que tange aos servidores públicos ao devolver a paridade aos reajustes e permitir a redução dos limites de idade para aposentadoria. Para o RGPS, por sua vez, ampliou, ainda mais, a previsão de cobertura do contingente com inserção precária no mercado de trabalho por meio da inclusão daqueles "sem renda própria que se dediquem exclusivamente ao trabalho doméstico

15. A Exposição de Motivos da PEC que resultou na EC nº 41, fazendo menção ao Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, reafirmava que a "modernização e reforma do sistema previdenciário brasileiro desfruta de destaque como um dos instrumentos de um novo modelo de desenvolvimento, que englobe crescimento, emprego e eqüidade social".

no âmbito de sua residência, desde que pertencentes a famílias de baixa renda, garantindo-lhes acesso a benefícios de valor igual a um salário-mínimo" (BRASIL, 2005, Art. 201, § 12), com "alíquotas e carências inferiores às vigentes para os demais segurados do regime geral de previdência social" (*op. cit.*, Art. 201, § 13). Estes novos direitos foram regulamentados com a aprovação da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que alterou também alguns aspectos do Estatuto das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte – Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999 e Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000.

Nesse sentido, pode-se dizer que medidas voltadas para a inclusão de contingentes cada vez mais amplos da população já vinham sendo adotadas desde 1996 com a aprovação da Lei nº 9.317/1996 que criou o Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte (Simples). Este consistiu em pacote tributário que estabeleceu o tratamento diferenciado e simplificado, favorecendo as micro e pequenas empresas que atendessem aos critérios de elegibilidade do sistema. Posteriormente, na presente década, houve o advento do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS), do Simples Nacional e mais recentemente o projeto do Microempreendedor Individual (MEI). A seção seguinte tratará especificamente da inclusão previdenciária do contingente caracterizado por inserção mais precária no mercado de trabalho.

3 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A INCLUSÃO PREVIDENCIÁRIA

Como visto na seção anterior, a CF/88 pode ser considerada como a primeira experiência brasileira de reconhecimento da universalidade dos direitos sociais de cidadania. Foi verdadeiro desaguadouro de várias demandas sociais, o que não deixa de influir nos rumos da Previdência Social.

O texto constitucional é claro, em seu Art. 194, quando se refere aos objetivos da Seguridade Social no tocante à universalização da cobertura e do atendimento – inciso I –, uniformidade e equivalência entre populações urbanas e rurais – inciso II –, irredutibilidade no valor do benefício – inciso IV –, diversidade da base de financiamento – inciso VI – e caráter democrático e descentralizado da gestão – inciso VII.

A primeira vista, pensando-se em termos de Previdência Social, universalidade da cobertura e atendimento pode significar incluir todos os segmentos da população até então excluídos, mas não era isto que estava previsto na CF/88. Isto pode ser concluído a partir da redação original do Art. 201 que em seu *caput* afirmava que a Previdência Social atenderá à população mediante contribuição. Ou seja, apenas os que contribuem terão direito aos benefícios.

Das prerrogativas da CF/88, no tocante à Previdência Social, os objetivos que tiveram aplicabilidade mais visivelmente imediata – apesar dos atrasos que ocorreram por pendência de legislações infraconstitucionais – foram a irredutibilidade do valor do benefício (ou pelo menos o seu valor nominal); a diversidade da base de financiamento – contribuição patronal e dos empregados ao INSS e, mais recentemente com o Simples, contribuição sobre faturamento; seu caráter democrático de gestão – via criação do CNPS; e, finalmente, a unificação dos sistemas urbano e rural.

Esse último objetivo, que está presente no texto original da Carta de 1988, suscita grandes debates sobre a dualidade do papel da Previdência Social em nosso país. Mais especificamente, o debate entre o caráter de seguro *versus* seguridade. Tal debate origina-se pelo fato de que, na previdência rural, o segurado especial pode exercer seus direitos sociais previdenciários comprovando atividade laborativa no campo. Contudo, no meio urbano – ou mesmo no *agrobusiness* – o trabalhador precisa comprovar tempo de contribuição ao Sistema Previdenciário.

Ora, se a Previdência Social tem por um de seus objetivos a universalidade da inclusão e do atendimento, a necessidade de contribuição pode ser interpretada como contradição intrínseca à CF/88, ainda mais que grande segmento populacional pode exercer seus direitos comprovando apenas tempo de trabalho, não tempo de contribuição. Não obstante, há de se compreender que a diferença de tratamento que parece ser favorável aos trabalhadores rurais existe, pois este trabalho além de penoso, desgastante, e de não ter necessariamente objetivos de lucro, também encerra certas características de garantia de segurança alimentar. Além disso, em perspectiva de comparação internacional, os principais sistemas de previdência subsidiam suas populações rurais (SCHWARZER, 2000), ou seja, esta configuração não é invenção brasileira.

Já a previdência urbana deve ter seu objetivo de universalidade compreendido como inexistência de restrições à filiação de qualquer grupo ao sistema, desde que comprovada a contribuição. E o papel de garantia da universalidade da inclusão deve ser observado por meio de políticas de incentivo à filiação de grupos com baixa capacidade contributiva, não necessariamente pela garantia de direitos sem necessidade de obrigações, em contrapartida. Portanto, se na previdência rural o direito social previdenciário tem como contrapartida a comprovação do tempo de trabalho no campo, no meio urbano a contrapartida deve ser o tempo de contribuição.

Sintetizando, o caráter contributivo financeiro do Sistema Previdenciário brasileiro vale para todos, menos os segurados especiais. Para estes, por terem características de trabalho e papel social específicos, deve ser-lhes garantido o direito à Previdência Social assentado nos princípios da Seguridade Social.

3.1 A expansão da cobertura para a clientela rural

Como já afirmado anteriormente, a CF/88 previu a existência de Previdência Social sem distinção entre trabalhadores do campo e da cidade (BRASIL, 1988, Arts. 201 e 202) e impôs regras que suprimiam muitas distinções até então existentes entre a situação dos camponeses e a dos trabalhadores urbanos. A unificação dos regimes possibilitou, inclusive, o cômputo do trabalho no campo para aposentadoria na cidade – conquista de dimensões incalculáveis, tendo em vista que a trajetória histórico-geográfica de mais de metade da população brasileira, nas décadas anteriores, caracteriza-se pela migração rural –urbana.

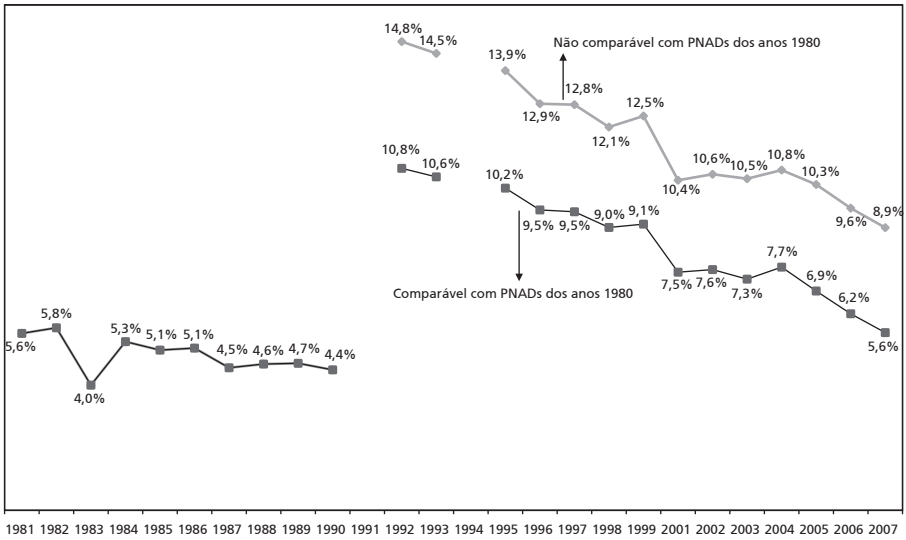
Na esteira das disposições constitucionais aludidas no parágrafo anterior, a Lei do Plano de Benefícios da Previdência Social extinguiu a Previdência Social Urbana e a Previdência Social Rural, criando o RGPS. A promessa de unificação trazida pela Carta de 1988 não foi, porém, totalmente cumprida. Esta lei atendeu-a plenamente no campo operacional e em grande medida no legislativo, mas deixou algumas lacunas, muitas das quais ainda persistem.[16]

A CF/88, ao alterar os critérios de elegibilidade à aposentadoria para os trabalhadores rurais, imprimiu grande movimento de ampliação da cobertura previdenciária. Em seu Art. 194 (BRASIL, 1988) determinou que os camponeses, pescadores, e garimpeiros que exerçam suas atividades em regime familiar fariam jus aos benefícios da Seguridade Social "nos termos da lei". Ainda no âmbito do Art. 194, o inciso II estatuía como princípio "uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais" – ou seja, qualquer benefício previdenciário oferecido à população urbana deve ser acessível também à população rural. No campo específico da Previdência, o Art. 201 estabelecia abrangente rol mínimo de eventos que esta deveria cobrir; equiparava o valor-piso dos benefícios ao salário mínimo – § 5º; e garantia a atualização monetária da base de cálculo dos proventos e a preservação do valor real destes – §§ 2º e 3º. Já o Art. 202 fixava a idade de aposentadoria, com redução para todos os trabalhadores rurais e todos os que trabalham em regime familiar – inciso I; e garantia o direito ao cômputo do trabalho no campo para aposentadoria na cidade e vice-versa – § 2º.

Mas o elemento catalisador da grande ampliação da cobertura previdenciária advinda da CF/88 foi o fato de se permitir mais de um beneficiário por unidade familiar. A partir de então, todos com mais de 16 anos que trabalham sob o regime de economia familiar passam a ser considerados como segurados especiais pela Previdência Social, e não apenas o chefe da família. Como não existe cadastro dos segurados especiais, aos moldes da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) para os segurados assalariados, a medição destes segurados é feita de forma indireta, principalmente utilizando os dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs). Os números adiante mostram o comportamento, antes e depois da CF/88, dos que passaram a ser considerados segurados especiais.

16. Para mais detalhes sobre essas lacunas, ver Magalhães (2009).

GRÁFICO 1
Percentual de segurados especiais na PEA – 1981-2007



Fonte: PNADs.
Obs.: A PEA considerada corresponde a pessoas de 16 a 64 anos.
Devido a mudanças metodológicas ocorridas entre as PNADs de 1990 e 1992, optou-se por apresentar os dados das PNADs de 1992 em diante de maneira que se possa comparar com as PNADs anteriores.

O gráfico 1 mostra que há verdadeiro salto entre 1990 e 1992. Há duas explicações para tal: mudanças metodológicas na pesquisa da PNAD e a Lei nº 8.213/1991. As mudanças metodológicas na PNAD incorreram sobre o conceito de ocupação. Quanto a alteração na legislação, cabe colocar que apesar de a CF/88 ter alterado diversas regras quanto aos trabalhadores rurais, apenas com a citada lei os segurados rurais tiveram reconhecidos seus novos direitos. Isto impactou na aferição de seu quantitativo apenas em 1992. Em termos percentuais, os segurados especiais vão de 4,4% para mais de 10% – ou 14% a depender do critério utilizado – da PEA em apenas dois anos. Em termos absolutos os números impressionam: de 2,5 milhões para mais de 6 milhões – ou 9 milhões. Observa-se também queda no percentual nos anos seguintes, o que não significou negação dos direitos, mas o fato de que os segurados especiais mantiveram-se por volta de 5 a 6 milhões – ou 8 milhões – de trabalhadores enquanto a PEA cresceu de 62 milhões, em 1992, para 90 milhões – ou 92 milhões –, em 2007.

Mas não foi apenas na cobertura previdenciária que as alterações constitucionais impactaram. O número de beneficiários do Sistema Previdenciário também se elevou entre 1990 e 1993. A explicação é dada pela redução da idade para elegibilidade ao benefício de aposentadoria rural, conjugada à possibilidade de mais de um benefício por unidade familiar. Como será mostrado adiante neste trabalho, mais de 1 milhão de trabalhadores exerceram seu direito social ao solicitar o benefício da aposentadoria rural entre 1991 a 1993. Benefícios estes represados pela antiga regra de concessão.

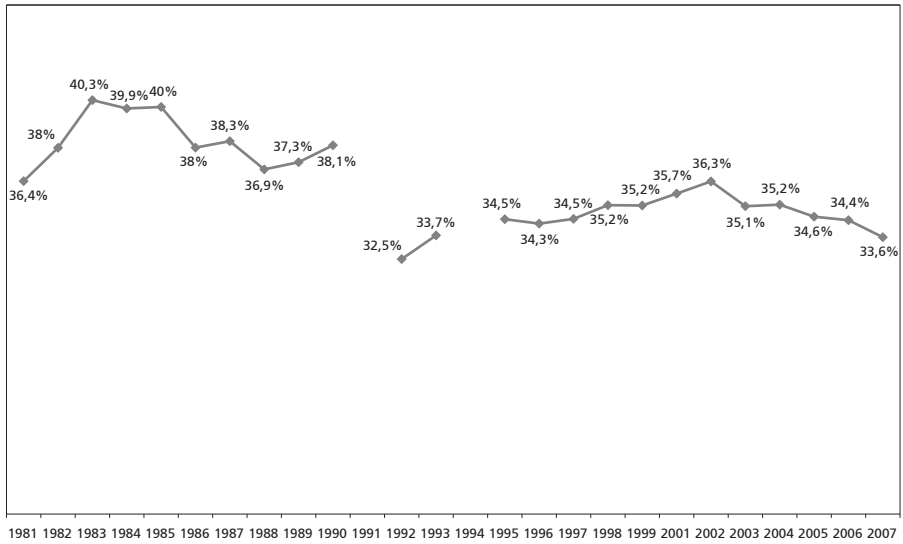
3.2 Inclusão previdenciária via incentivos econômicos

Como visto anteriormente, a inclusão previdenciária, dada a lógica da formação do Sistema Previdenciário em nosso país, é movimento que já ocorria desde antes da Carta de 1988. Já a partir de finais dos anos 1960, segmentos vinham sendo incluídos, como os autônomos, os empregados domésticos e os trabalhadores rurais – estes tiveram ampliada sua inclusão a partir da CF/88. Ao final dos anos 1970, podia-se afirmar que para quase a totalidade da população havia a possibilidade de filiação ao sistema de previdência.

Mas o Sistema Previdenciário era – e de certa forma ainda é nos dias de hoje – intimamente ligado à conjuntura do mercado de trabalho. Assim, com a crise dos anos 1980 ficou claro que a simples inclusão de diferentes categorias profissionais no sistema de previdência não era garantia plena para o acesso aos direitos sociais previdenciários. O desemprego, além da perda da capacidade de geração da renda, também significava a desfiliação previdenciária. Também tinha este significado a atividade laboral que por algum motivo não significava contribuição obrigatória para a Previdência Social, notadamente, os trabalhadores informais urbanos.

A informalidade é marca registrada do mercado de trabalho brasileiro. Os dados a seguir mostram que a informalidade foi sempre superior a 30% da PEA, ao se analisar o período de 1981 a 2007.

GRÁFICO 2
Percentual da informalidade na PEA – 1981-2007



Fonte: PNADs.
Obs.: A PEA considerada corresponde a pessoas de 16 a 64 anos.
Considera-se como trabalhador informal todo aquele que exerce atividade laborativa, mas não contribui para a Previdência Social.
A quebra metodológica da PNAD não resultou em alteração no percentual de trabalhadores informais.

Nota-se que a partir da efetivação das medidas previstas na CF/88, a informalidade, como reflexo da ampliação da cobertura dos trabalhadores rurais, reduz-se em 6 pontos percentuais. Nas décadas de 1990 e 2000, a informalidade alcança o máximo em 2002 e a partir de então começa movimento descendente até 2007.

A figura do trabalhador informal em nosso país é bastante conhecida. Caricatura da informalidade, um tanto quanto disseminada, está na figura dos vendedores ambulantes tão comuns nas grandes cidades. Mas afora as caricaturas, há grande segmento de trabalhadores que são empregados, mas têm seus direitos sociais negados pela falta de registro do contrato de trabalho. Estes são os trabalhadores sem carteira de trabalho assinada. Para ambos os casos aqui descritos, foram implementadas políticas que buscavam estimular a sua formalização perante a Previdência Social pela via da redução da tributação sobre a folha de salários – para o caso das empresas que contratam informalmente trabalhadores –, e da contribuição previdenciária para os contribuintes individuais e facultativos da Previdência Social.

Com relação à redução da tributação sobre os negócios, estes incentivos já estavam previstos na CF/88, no título VII – Da Ordem Econômica e Financeira –, capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica –, onde fica estabelecido que:

> A União, os estados, e distrito federal e os municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei (BRASIL, 1988, Art. 179).

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 de salários no Brasil são elevados e, ainda que por motivos diferentes, haveria necessidade de promover alguma desoneração. Entretanto, os efeitos de possível desoneração sobre a formalização, o emprego e os salários são motivos de controvérsia, já que tanto modelos teóricos quanto experiências deste tipo em outros países apresentam resultados diversos.[17]

Apesar de a literatura sobre o tema não ser consensual sobre os efeitos da desoneração sobre a formalização do trabalho, algumas ações no sentido de aumentar a cobertura previdenciária, por meio do estabelecimento de alíquotas e benefícios diferenciados para segmentos específicos, já vêm sendo realizadas, desde a década de 1990. Nesse sentido, é possível subdividir as iniciativas já realizadas segundo o direcionamento dos incentivos: se voltados para as empresas ou para os trabalhadores.

3.2.1 Incentivos voltados para as empresas

Os incentivos voltados para as empresas são basicamente no sentido de alterar a incidência de sua tributação previdenciária. Esta deixa de estar atrelada à folha de salários e passa a estar relacionada ao faturamento. Além, é claro, de redução no montante pago.

Entre esses incentivos, destaque para a Lei nº 9.317/1996, que instituiu o Simples, e para a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 – Lei do Super Simples. Mais recentemente, foi criada a figura do MEI. A ideia é a mesma que a do Simples, mas o objetivo é oferecer incentivos ainda maiores para os negócios de menor faturamento.

17. Para mais detalhes, conferir Rangel *et al*. (2008).

Simples

Em cumprimento ao preceito constitucional estabelecido na CF/88, e como forma de estímulo à formalização previdenciária, foi criado, em 1996, o Simples.

Esse sistema unifica, simplifica e favorece o recolhimento de tributos por micro e pequenos estabelecimentos. Com a incidência de alíquotas reduzidas – ainda que progressivas – sobre mesmo fato gerador – o faturamento bruto –, o Simples objetiva atrair tais empreendimentos para a órbita regular, legal e formal da economia brasileira. Como vantagens para tal, o Simples oferece:

- Tributação com alíquotas favorecidas – ainda que progressivas, de acordo com o faturamento bruto alcançado.
- Recolhimento centralizado de impostos e contribuições federais – utilização de único Documento de Arrecadação da Receita Federal (DARF), que possibilita até mesmo o recolhimento de impostos estaduais e municipais – desde que haja convênios com estas instâncias federativas.
- Cálculo simplificado do valor a ser recolhido – apurado com base na aplicação de alíquotas unificadas – mas progressivas –, fixadas em lei e incidentes sobre única base: a receita bruta mensal.
- Escrituração simplificada das atividades empresariais – dispensa da obrigatoriedade de escrituração para fins fiscais, desde que se mantenha em ordem e guarda os livros caixa, o registro de inventário e todos os documentos que serviram de base para a escrituração.
- Dispensa do pagamento de contribuições federais – incluem-se as contribuições destinadas ao Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Social da Indústria (Sesi), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem comercial (SENAC), Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e seus congêneres, bem como as relativas ao salário educação e à contribuição sindical patronal.
- Dispensa de retenção de tributos e contribuições na fonte – retenção que era realizada por órgãos da administração federal direta, das autarquias e das fundações federais.
- Isenção dos rendimentos distribuídos aos sócios e ao titular, na fonte e na declaração de ajuste do beneficiário – com exceção dos rendimentos de pró-labore, aluguéis e serviços prestados, limitado ao saldo do livro caixa, desde que não ultrapasse o faturamento bruto.

Quanto ao recolhimento centralizado dos tributos federais, o Simples refere-se aos seguintes:

- Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ);
- Contribuição para Programa de Integração Social (PIS) e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP);
- Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL);
- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);
- Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e
- Contribuições para a Seguridade Social, a cargo da pessoa jurídica, de que tratam o Art. 22 da Lei Complementar nº 8.212/1991 e o Art. 25 da Lei Federal nº 8.870/1994.

Mas ressalte-se que *não* se refere a estes tributos:

- Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários – Imposto sobre Operações Financeiras (IOF);
- Índice sobre Importações de Produtos Estrangeiros (II);
- Imposto sobre a Exportação (IE), para o Exterior, de Produtos Nacionais ou Nacionalizados;
- Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), relativo aos pagamentos ou créditos efetuados pela pessoa jurídica e aos rendimentos ou ganhos líquidos auferidos em aplicações de renda fixa ou variável, bem como relativo aos ganhos de capital obtidos na alienação de ativos;
- Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR);
- Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF);
- Contribuição para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); e
- Contribuição para a Seguridade Social, relativa ao empregado.

Foram muitas as vantagens oferecidas para as empresas que se filiassem ao Simples. Como resultado, segundo dados da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP)/Ministério da Previdência Social (MPS), o número de estabelecimentos optantes pelo sistema simplificado elevou-se de pouco mais de 900 mil, em 1999, para quase 1,6 milhão, em 2005. Por sua vez, o total de empregados em estabelecimentos optantes do Simples foi de 3,6 milhões para 5,8 milhões neste período.[18]

18. Para mais detalhes sobre estas estatísticas, conferir o anexo estatístico desta publicação.

Super Simples

Mais recentemente, em 2006, a Lei Complementar nº 123 instituiu novo tratamento tributário simplificado, que ficou conhecido como Simples Nacional ou Super Simples. O Simples Nacional estabelece normas gerais relativas ao tratamento tributário diferenciado e favorecido a ser dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal, mediante regime único de arrecadação. Tal regime substituiu, a partir de 1º de julho de 2007, o Simples Federal – Lei 9.317/1996 –, que foi revogado a partir daquela data.

O Simples Nacional implica o recolhimento mensal, mediante documento único de arrecadação, do IRPJ, IPI, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Cofins, PIS, contribuição patronal ao INSS, Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Dessa forma, pode-se afirmar que o maior avanço do Simples Nacional foi incluir o ICMS e o ISS, tributos estadual e municipal, respectivamente, no documento de arrecadação. Além de ampliar a simplificação tributária, resulta, salvo algumas exceções, em redução da carga tributária para as empresas.

Avaliar o impacto do novo sistema sobre a arrecadação previdenciária é necessidade premente. Ora, a previdência abre mão de receitas visando ao crescimento do trabalho formal. É necessário saber se é compensador para o Sistema Previdenciário esta política de alíquotas reduzidas. Há que se ponderar, de certo âmbito, a expansão na cobertura e na proteção social, e de outro, o custo fiscal destas modalidades de contribuição subsidiadas – o cuidado com a sustentabilidade destas iniciativas é fundamental para sua consolidação no rol das políticas públicas. O que se pode afirmar por hora é que houve grande adesão ao novo sistema, que já conta com número de empresas optantes superior ao sistema antigo.[19]

Microempreendedor Individual

Em 2008, mais uma medida que visa à inclusão previdenciária via redução e simplificação da tributação foi criada. Trata-se da Lei Complementar nº 128/2008 que, entre outros, cria a figura do MEI, com vigência a partir de 1º de julho de 2009. Esta lei trata especificamente dos micronegócios, tanto que seu limite de faturamento é de R$ 3 mil mensais.

Considera-se MEI o empresário individual a que se refere o Art. 966 da Lei nº 10.406/2002 que tenha auferido receita bruta, no ano-calendário anterior, de até R$ 36.000,00, optante pelo Simples Nacional.

19. Para mais detalhes, conferir o capítulo Previdência Social de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (IPEA, 2008).

No caso de início de atividades, o limite de receita será de R$ 3.000,00 multiplicados pelo número de meses compreendido entre o início da atividade e o fim do respectivo ano-calendário, consideradas as frações de meses como mês inteiro.

Considera-se a lei que cria o MEI como espécie de subsistema do Super Simples em que se enquadram apenas os menores negócios do país. Tanto que sua tributação é de valores fixos mensais, independente da receita bruta auferida no período.

O MEI recolherá a soma das seguintes parcelas:

a) 11% do valor do salário mínimo vigente a título de sua contribuição previdenciária;

b) R$ 1,00, a título de ICMS, caso seja contribuinte deste imposto; e

c) R$ 5,00, a título do ISS, caso seja contribuinte deste imposto.

Além disso, o MEI ficará isento do IRPJ, do IPI, da CSLL, da Cofins, do PIS, e do INSS patronal.

O MEI não poderá contratar mais de um empregado e este deverá receber não mais que o equivalente a um salário mínimo mensal, ou o piso salarial de sua categoria profissional. A contribuição patronal ao INSS relativa a este empregado também será com alíquota reduzida, qual seja, de 3% do seu salário de contribuição.

As leis do Simples, agora Super Simples e do MEI buscam, por meio da redução da tributação, a formalização das empresas e também dos trabalhadores por estas contratados. Tais tipos de políticas podem ser consideradas como inclusivas, no sentido previdenciário, uma vez que criam reais incentivos para a regularização dos contratos de trabalho. Há, todavia, outro grupo com frágil inserção no mercado de trabalho que também se tornou alvo de políticas inclusivas no passado recente. São os trabalhadores por conta própria que também passaram a contar com legislação de incentivo à filiação previdenciária.

3.2.2 Incentivos voltados para os indivíduos

Os trabalhadores por conta própria, estudantes e donas de casa, não obstante a inexistência da relação patrão – empregado, também podem contribuir para a Previdência Social, e assim estarem cobertos pelo sistema. A contribuição destas categorias, no entanto, tinha por base o valor de 20% de seu salário de contribuição declarado, respeitados os valores mínimos e máximos de contribuição definidos legalmente – Lei nº 8.212/1991.

Obviamente, verter mensalmente 20% da renda para o INSS deixa de ser prioridade para a maioria dos indivíduos, mesmo considerando toda a cesta de benefícios oferecida pelo Sistema Previdenciário, além da possibilidade de aposentadoria.

O resultado é a baixa cobertura entre os trabalhadores por conta própria.[20] Com o objetivo de ampliar a cobertura deste segmento, foi criado o Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS).[21]

Plano Simplificado de Previdência Social

Se as leis do Simples, Super Simples e do MEI visavam à ampliação da cobertura previdenciária via da formalização de empresas e, como movimento consecutivo, de seus empregados, o PSPS visa aos trabalhadores por conta própria, às donas de casa e aos estudantes.[22] Busca-se, então, a inclusão previdenciária destas categorias pela redução da alíquota contributiva do contribuinte individual e do segurado facultativo do INSS.

O PSPS foi regulamentado pelo Decreto nº 6.042, de 12 de fevereiro de 2007, que estabeleceu regras e benefícios diferenciados para segmento da população que o sistema tradicional de Previdência Social mostrou-se 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$ 36.000,00 no ano-calendário anterior – caso discutido anteriormente no âmbito do MEI – ou, ainda, para donas de casa ou estudantes – os segurados facultativos –, o plano estabelece alíquota de contribuição de 11%, a partir da competência de abril de 2007, exclusivamente sobre o salário de contribuição no valor de um salário mínimo.

O segurado pelo PSPS 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 PSPS não tem direito à aposentadoria por tempo de contribuição. Entretanto, a escolha pelo PSPS não é definitiva. É permitido ao segurado migrar entre o sistema tradicional e o PSPS 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.

3.2.3 Considerações acerca da inclusão via incentivos econômicos

Parece claro que a inclusão previdenciária unicamente derivada do crescimento econômico, e consequentemente do emprego com carteira assinada, não ocorre na velocidade necessária para suprir as demandas de ampliação da cobertura previdenciária.

20. Isso sem contar o caso das donas de casa e dos estudantes, que dificilmente conseguirão contribuir com 20% de 1 SM – valor piso –, dado que não aufere renda monetária.

21. A bem da verdade, o PSPS não visa apenas aos trabalhadores por conta própria, mas também aos empregados sem registro em carteira – domésticos ou não – e empresários ou sócios de empresas que não contribuem ao INSS.

22. Ver nota 25.

Observou-se, em período longo, que a informalidade é característica quase que estrutural do mercado de trabalho brasileiro. E para incluir os trabalhadores informais, faz-se necessário conjunto diferenciado de políticas que incentivem este movimento.

Os autores deste texto defendem o caráter contributivo do Sistema Previdenciário brasileiro, mas também defendem medidas de incentivos econômicos para a inclusão dos excluídos ao sistema.

Leitura rápida pode levar à conclusão de que há problema lógico no que foi colocado no parágrafo anterior. Mas não há contradições ao se defender o que foi colocado, caso seja esclarecido que sistema contributivo não é a mesma coisa que sistema atuarialmente equilibrado.

Ao se cobrar alíquotas subsidiadas almeja-se tornar o seguro social mais acessível à população que se encontra na franja do mercado de trabalho, e, ao mesmo tempo, reforçar que só está incluído quem contribui para o sistema.

Não é intenção aqui entrar no debate do equilíbrio atuarial, apenas no de política de inclusão em sistema que permanece contributivo – embora com distintas modalidades de contribuições subsidiadas –, *versus* política de inclusão integralmente subsidiada e não contributiva.

4 EVOLUÇÃO DOS CONTRIBUINTES E BENEFICIÁRIOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL

A CF/88 foi a responsável pelo maior movimento de inclusão e de elevação do contingente de beneficiários da Previdência Social dos últimos 20 anos no Brasil. A possibilidade de que mais de um benefício rural fosse concedido por unidade familiar, com a redução dos limites etários para solicitação destes benefícios ampliou, de uma só vez, a cobertura do sistema para todos os trabalhadores rurais – com pelo menos 16 anos de idade – que se enquadrem na categoria dos segurados especiais. Entretanto, possibilitou a ampliação dos benefícios concedidos.

O objetivo desta seção é apresentar os principais dados de cobertura e de beneficiários da Previdência Social, sempre a partir da CF/88. Para melhor análise, a seção foi dividida em duas subseções, que tratarão, respectivamente, da cobertura e dos beneficiários da Previdência Social.

4.1 Evolução da cobertura previdenciária

Como mencionado na seção anterior, ao possibilitar o acesso aos benefícios previdenciários a mais de uma pessoa por unidade familiar, a Previdência Social incluiu milhões de trabalhadores rurais que anteriormente podiam ser considerados trabalhadores informais e passaram a ser segurados especiais para o sistema.

A tabela 1, a seguir, apresenta dados de contribuição e cobertura por posição na ocupação. Estes dados são importantes, pois tornam nítido o forte movimento inclusivo, a partir da CF/88, principalmente no tocante aos segurados especiais. Contudo, a conjuntura recessiva associada às políticas de redução da participação do Estado na economia apontam para alguns importantes movimentos de redução da participação de contribuintes para o sistema, quais sejam, a redução da participação de funcionários públicos e contribuintes individuais, concomitantemente ao aumento proporcional e relativo do número de desempregados. Comparando-se 1988 e 2007, observa-se que a cobertura da PEA pouco se alterou – tendo passado de 59%, em 1988, para 58%, em 2007. Isto não pode ser dito da composição desta população, pois houve ampliação da cobertura do Sistema Previdenciário no período pós-constituição via inclusão dos segurados especiais, em regime não contributivo, e em detrimento da participação dos contribuintes efetivos para o sistema.

TABELA 1
Contribuição e cobertura previdenciária por posição na ocupação

Posição	1988	PEA (%)	1993	PEA (%)	1998	PEA (%)	2003	PEA (%)	2007	PEA (%)
Empr. com carteira	19.471.059	35%	19.698.052	31%	20.842.202	30%	25.465.725	31%	31.853.132	34%
Func. público – incl. militar	5.363.982	10%	4.060.531	6%	4.514.456	6%	5.231.892	6%	6.108.850	7%
Contr. ind.	5.433.291	10%	5.223.399	8%	5.470.021	8%	6.296.197	8%	7.827.500	8%
Contribuintes	30.268.332	55%	28.981.982	46%	30.826.679	44%	36.993.814	45%	45.789.482	49%
Seg. especial	2.564.745	5%	9.141.094	14%	8.538.803	12%	8.720.110	10%	8.316.998	9%
Cobertos	32.833.077	59%	38.123.076	60%	39.365.482	56%	45.713.924	55%	54.106.480	58%
Desempregados	2.097.199	4%	3.795.692	6%	6.264.488	9%	8.184.653	10%	7.619.917	8%
Informais	20.450.917	37%	21.293.484	34%	24.754.867	35%	29.175.224	35%	31.230.442	34%
Não contr. – descobertos	22.548.116	41%	25.089.176	40%	31.019.355	44%	37.359.877	45%	38.850.359	42%
Total (PEA)	**55.381.193**	**–**	**63.212.252**	**–**	**70.384.837**	**–**	**83.073.801**	**–**	**92.956.839**	**–**

Fonte: Dados das PNADs.

Os dados da tabela 1 apresentam a importância da CF/88 para ampliar a cobertura previdenciária, por meio de medidas tomadas no âmbito da previdência rural. Como já afirmado, por necessidade de legislação infraconstitucional, apenas a partir de 1991 os preceitos constitucionais puderam ser aplicados. Como naquele ano não houve realização da PNAD, os efeitos são observados apenas a partir de 1992.

A população coberta pela Previdência Social elevou-se de 32,8 milhões, em 1988, para quase 38 milhões, em 1993, com a nova legislação em vigor. Ressalte-se que tal elevação na cobertura ocorreu em conjuntura adversa, com redução da população coberta via contribuição e elevação da desocupação de pouco mais de 2 milhões de pessoas, em 1990, para quase 4 milhões, em 1993. Ou seja, a nova legislação permitiu que não houvesse queda brusca na cobertura previdenciária no início da década de 1990.

Voltando à questão da previdência universal na cobertura e no atendimento, há os que defendam que existe a necessidade de ampliar para os trabalhadores do meio urbano a contrapartida exigida no meio rural, qual seja, tempo de trabalho e não contribuição, para que amplie a cobertura. Os argumentos mais utilizados para tal defesa é o de que o mercado de trabalho hoje é diferente do que se observava quando da consolidação dos sistemas de Seguridade Social nos principais países europeus, em especial, que a rotatividade no mercado de trabalho atual impede que os trabalhadores assalariados sejam a base de sistema puramente contributivo.

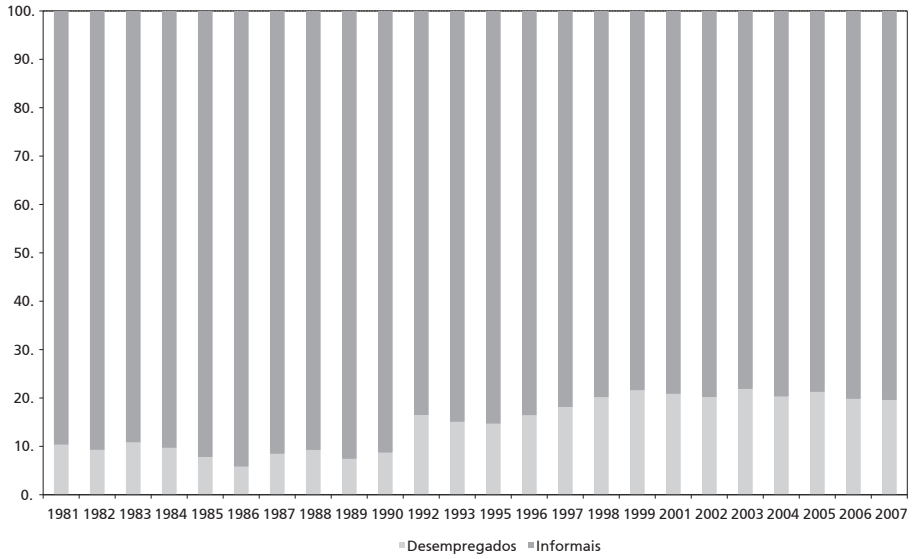
Apesar dos argumentos mencionados, os autores deste texto continuam a defender o caráter securitário do Sistema Previdenciário brasileiro. É claro que há ainda possibilidade de se avançar na consolidação de direitos (MAGALHÃES, 2009), mas não se pode negar que mesmo com características de seguro, é sistema que repõe renda, e que redistribui renda por intermédio de seus subsídios cruzados e do fato do piso de benefícios ser de um salário mínimo. Ademais, como pode ser observado no gráfico 3, o grande peso entre os não contribuintes é o da informalidade, não o desemprego.[23]

Como pode ser observado no gráfico 3, aproximadamente 20% dos membros da PEA que não contribuem para a Previdência Social são desocupados, ou seja, de cada dez trabalhadores que não contribuem, dois não o fazem por serem desocupados e não possuírem renda para tal. Nota-se que o percentual nos anos 1980 era inferior, mas mesmo com toda a crise do emprego nos anos 1990, o peso dos desocupados sobre os não contribuintes nunca foi muito superior a 20%.

Dessa forma, depreende-se que, dado o atual estado do mercado de trabalho brasileiro, políticas para incluir os trabalhadores informais sejam mais prementes. Nesse sentido, são vistas como necessárias as políticas para incentivo a inclusão dos trabalhadores por conta própria – apresentadas na seção anterior – aliadas à grande programa de educação previdenciária. Este último visa conscientizar a população que, em sendo sistema contributivo, só terá acesso ao Sistema Previdenciário aqueles que oferecerem como contrapartida a contribuição àquele.

23. Para o caso hipotético do desemprego como grande causa da informalidade, entende-se que bastariam políticas que incentivassem o crescimento econômico para elevação da cobertura previdenciária entre os membros da PEA.

GRÁFICO 3
Composição dos não contribuintes da previdência – o papel dos desocupados e dos informais



Fonte: Dados das PNADs.

Ademais, é necessário se entender que, mesmo com todas as políticas de incentivo à inclusão previdenciária observadas nos últimos anos, o nível de cobertura previdenciária ainda é bastante correlacionado ao crescimento da economia. Isto ocorre justamente pelo peso da população em relações formais de trabalho, referentes ao total da PEA, e pela diminuição do percentual de segurados especiais nos últimos anos. A tabela 2 apresenta alguns dados de elasticidade emprego do PIB para diferentes períodos.

TABELA 2
Elasticidade emprego do PIB – diversos períodos

Períodos	Formal (Rais)	Total (PNAD)
1985-2005	0,800	ND
1985-1989	1,244	ND
1993-1997	0,231	0,335
1999-2006	1,900	1,000

Fonte: Prado (2008), com dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e da PNAD.
Obs.: ND = não disponível.

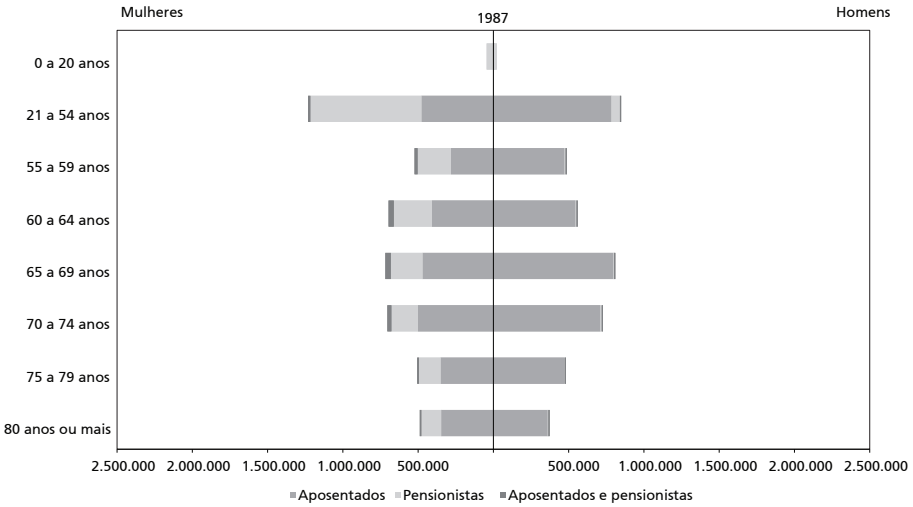
Pela observação das elasticidades a partir dos dados da Rais, excetuando-se o período 1993-1997, nota-se a relação entre os postos formais de trabalho e o movimento do PIB. É possível que neste último período, a elasticidade seja ainda maior que de 1985 a 1989 pela presença das políticas de incentivo à formalização já apresentadas. É provável que estas políticas alimentem a criação de empregos formais em períodos de crescimento do PIB. Resta saber se servem de amortecedor do emprego formal em períodos de desaceleração da economia

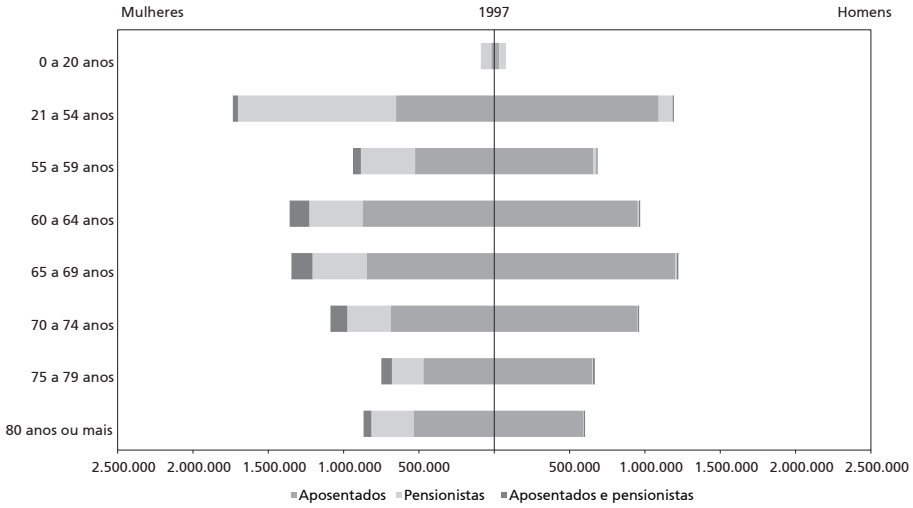
4.2 Evolução do contingente de beneficiários

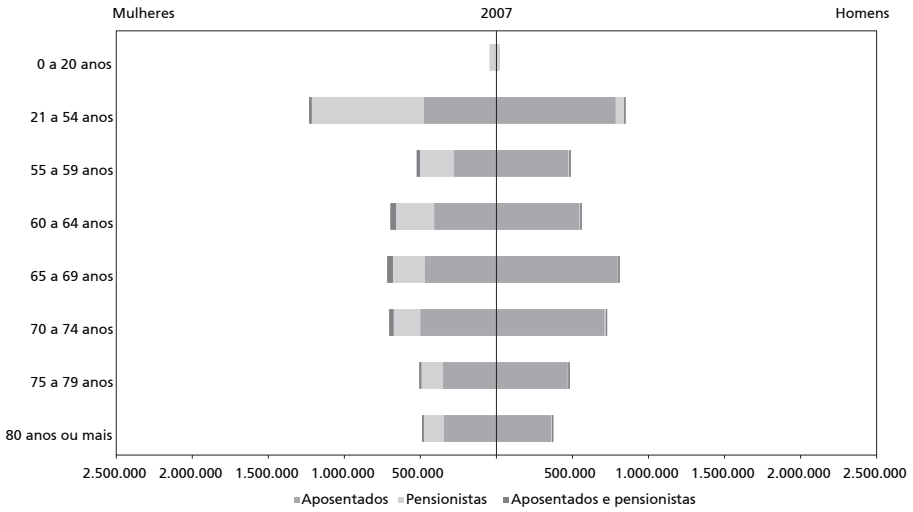
Os dados das PNADs permitem analisar a população que é atendida pelo Sistema de Previdência Social. Ressalte-se, porém, que os dados de beneficiários de aposentadorias e pensões públicas contido nas PNADs não permitem saber a origem do regime de previdência de cada beneficiário. Isto é, não é possível saber quem são os beneficiários do RGPS, dos regimes próprios dos servidores públicos das três esferas, ou mesmo assegurar que as declarações sobre recebimento de aposentadorias e pensões do Sistema Previdenciário não incluam também, erroneamente, os beneficiários de programas assistenciais, como os benefícios de prestação continuada voltados para idosos e portadores de deficiências, que se enquadram no critério de renda para recebimento destes benefícios. Todavia, a PNAD permite uma análise de todo o Sistema Previdenciário brasileiro, uma vez que engloba os beneficiários do RGPS e de todos os RPPSs.

O gráfico 4 apresenta o quantitativo de beneficiários do Sistema de Previdência Social, distribuídos por sexo e faixas etárias, para três momentos distintos do tempo. Observa-se o grande crescimento do total de beneficiários entre 1987 e 2007, o que é apenas reflexo do envelhecimento da população e de seu maior acesso aos direitos sociais previdenciários. O fato de um expressivo contingente de beneficiários do sistema contar com idade compreendida entre 21 e 54 anos e este se reduzir relativamente às demais faixas etárias está relacionado tanto com o amadurecimento do Sistema Previdenciário – com um maior número de trabalhadores completando sua trajetória laboral, como será analisado na subseção a seguir – quanto com a dinâmica demográfica, em especial, o expressivo e rápido envelhecimento da população brasileira.

GRÁFICO 4
Beneficiários do sistema de previdência por sexo e faixas etárias – Brasil, anos selecionados







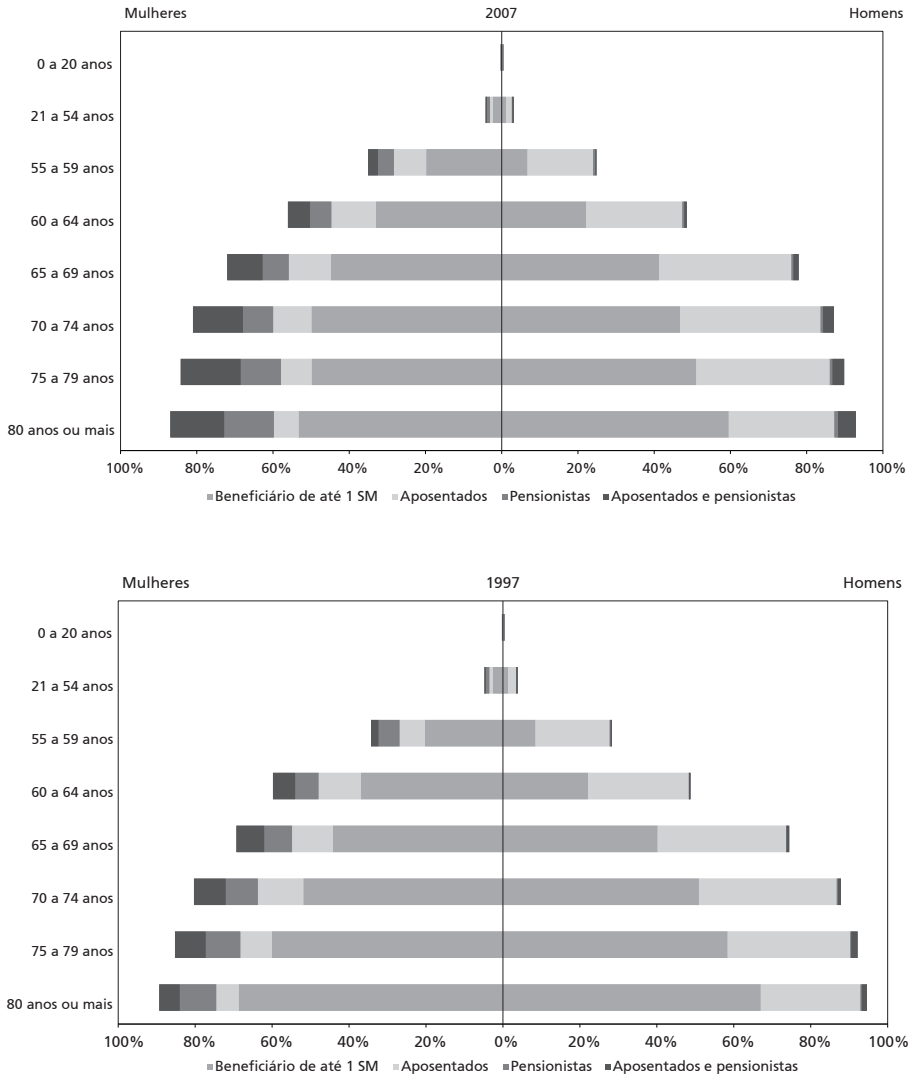
Fonte: Dados das PNADs.

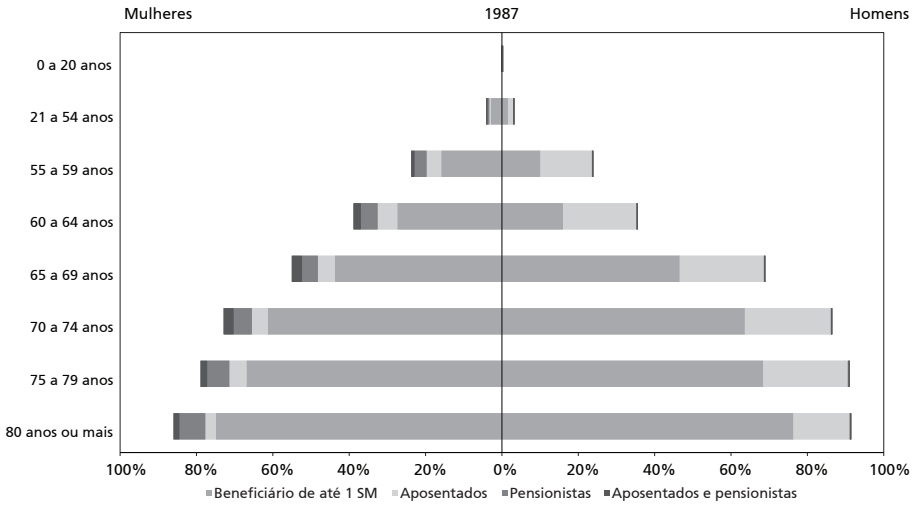
Por serem valores absolutos, os dados presentes no gráfico 4 não permitem saber com exatidão o percentual de beneficiários por faixa etária, o que permite discutir até que ponto o Sistema Previdenciário avançou e o quanto este ainda é deficiente. O gráfico 5, ao apresentar a distribuição da população brasileira, por sexo, segundo o benefício recebido, objetiva analisar como este aumento do número de beneficiários ocorreu. A utilização de categoria específica associada ao recebimento de benefícios com valores menores ou iguais a um salário mínimo deve-se, como já mencionado, ao processo de universalização da Previdência Social, promovido pela CF/88, ter ocorrido, em grande parte, via concessão de benefícios previdenciários não contributivos aos trabalhadores rurais. Outra razão para inclusão desta categoria refere-se à dificuldade de precisar o número de benefícios assistenciais, muitas vezes, erroneamente contabilizados como aposentadorias e pensões.

Primeiro ponto a destacar da análise do gráfico 5 é o expressivo contingente de beneficiários cujos valores eram inferiores ou iguais ao salário mínimo em 1987, em relação aos demais anos analisados. Isto sugere a prevenção e a adequação de algumas medidas, até hoje controversas, estabelecidas pela CF/88, tais como a manutenção do valor real do benefício e o estabelecimento do salário mínimo vigente na economia como piso para o Sistema de Seguridade Social como um todo. Vale lembrar que em 1987 o país atravessava persistente processo inflacionário, e a inflação acumulada ao longo deste ano atingiu percentuais da ordem de três dígitos – aproximadamente 450% ao ano. Como salientado na segunda seção, uma das estratégias adotadas para o equilíbrio das contas previdenciárias ao

longo da década de 1980 aconteceu por meio do confisco inflacionário. O gráfico 6 complementa a análise ao apresentar a distribuição dos benefícios previdenciários nos dois anos extremos – 1987 e 2007 – por faixas de valor – inferiores ao SM, iguais ao SM e superiores ao SM.

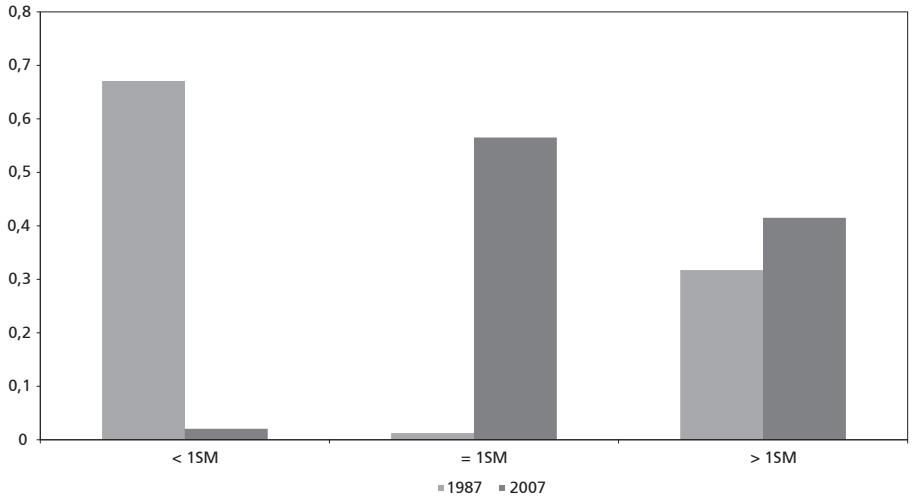
GRÁFICO 5
Distribuição percentual dos beneficiários do sistema de previdência, por sexo e faixa etária – Brasil, anos selecionados





Fonte: Dados das PNADs.

GRÁFICO 6
Distribuição percentual dos benefícios previdenciários por faixas de valor – Brasil, 1987 e 2007

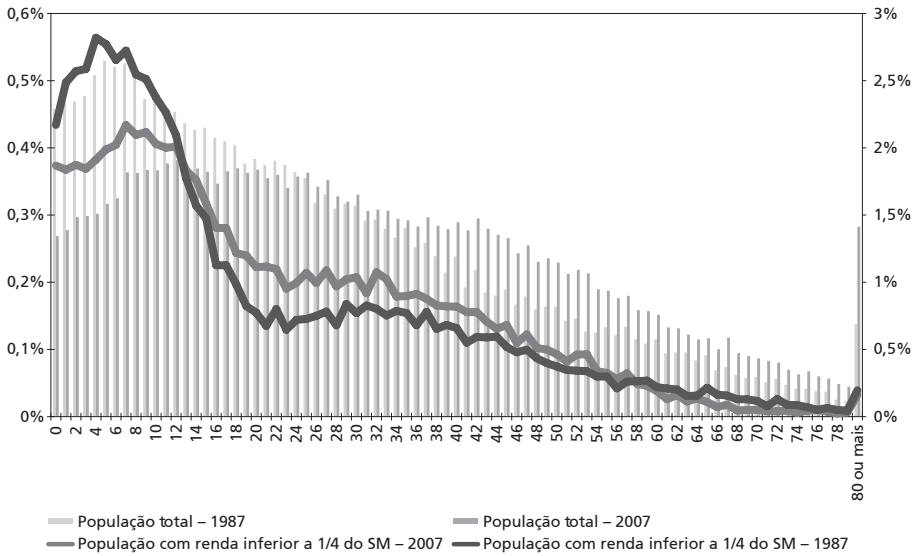


Fonte: Dados das PNADs.

Segundo movimento também bastante visível é o amadurecimento do sistema, com número cada vez maior de trabalhadores completando sua trajetória laboral e tornando-se elegível para os benefícios em idades cada vez mais jovens. Este movimento é especialmente sentido no caso das mulheres, em função de sua entrada mais tardia no mercado de trabalho. De acordo com Pasinato (2009), a taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho, nas idades centrais – entre 20 e 50 anos –, aumentou em média 20 pontos percentuais. Com isso, o percentual de mulheres aposentadas dobrou em praticamente todas as faixas etárias apresentadas. Este aumento da participação feminina no mercado de trabalho refletiu-se em aumento do percentual de mulheres que recebem concomitantemente os benefícios de pensão e de aposentadorias, o que sugere a falta de sintonia entre as mudanças observadas na sociedade e os critérios de elegibilidade para os benefícios estabelecidos no passado. As mudanças na participação da mulher no mercado de trabalho e nos novos arranjos familiares presentes na sociedade também se apresentam em parcelas cada vez mais significativas de homens que recebem ao mesmo tempo benefícios por aposentadorias e pensões.

A evolução do Sistema Previdenciário também pode ser analisada quanto ao acesso aos benefícios e seus impactos sobre o bem-estar da sociedade. Utilizando-se a linha de renda qualificatória para o recebimento dos benefícios do Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – um quarto de salário mínimo *per capita* – percebe-se que com as mudanças observadas na dinâmica demográfica da população brasileira, 20 anos após a aprovação da Carta Constitucional, a porcentagem da população com renda inferior a um quarto do salário mínimo diminuiu entre os contingentes tradicionalmente considerados como população inativa – crianças e idosos (gráfico 7). O impacto dos últimos 20 anos no Sistema Previdenciário, com o aumento absoluto e relativo de indivíduos atendidos, apresenta-se na redução da participação idosa com renda inferior ao limite estabelecido para a comprovação de carência de renda, ao passo que entre as crianças esta redução está mais fortemente relacionada com a rápida e acentuada queda da taxa de fecundidade no país. Ainda que, como salientado por Camarano (1999 e 2004), a melhoria do acesso e das condições de renda dos idosos brasileiros também proporcionou melhorias entre os demais grupos etários, especialmente quando corresidentes destes idosos.

GRÁFICO 7
Distribuição da população total e da população com renda inferior a um quarto de salário mínimo por faixa etária – Brasil, 1987 e 2007



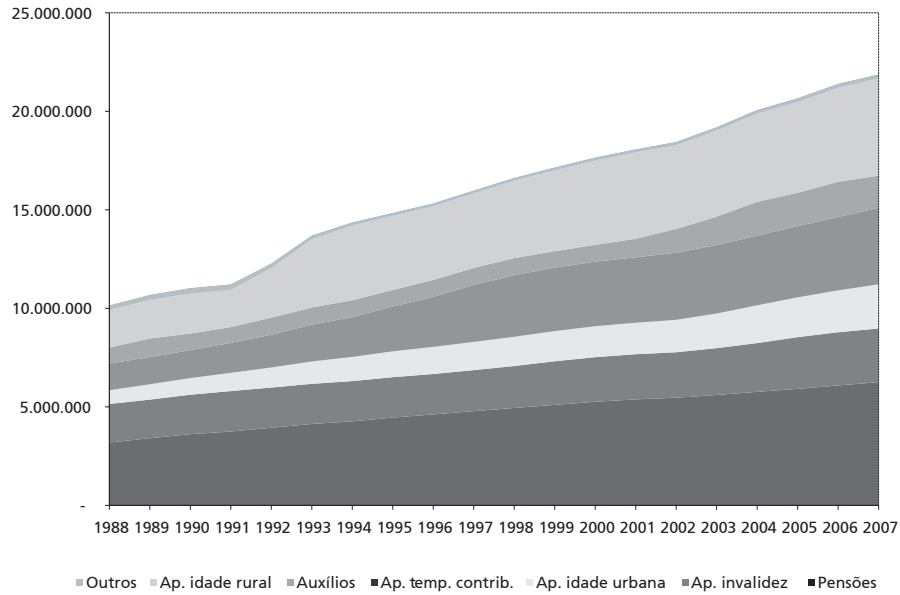
O gráfico 7, porém, leva-nos ao ponto já bastante explorado ao longo do texto, que é a deterioração das condições de acesso a renda por PEA – 15 a 59 anos. Para esta faixa etária específica o acesso à renda acontece, nas sociedades contemporâneas, via mercado de trabalho assalariado. Políticas voltadas para a inclusão deste contingente ao mercado de trabalho formal – participante do Sistema Previdenciário – são essenciais para a manutenção dos atuais níveis de bem-estar proporcionados pelo avanço das políticas sociais nos últimos 20 anos, a médio e longo prazos. Nunca é demais lembrar que, se atualmente grande parte dos idosos brasileiros recebem benefícios pecuniários, isto se deve, em grande medida, à sua inserção prévia no mercado de trabalho em períodos mais dinâmicos da economia brasileira.

Observando-se os dados da PNAD de 2007, no que se refere ao número de aposentados e pensionistas – cerca de 20 milhões – e cotejando com o número de benefícios atualmente pagos pelos RPPS – cerca de 2 milhões –, percebe-se a magnitude do RGPS. Dessa forma, optou-se por apresentar destacadamente em subseção deste trabalho os dados referentes aos registros administrativos do RGPS.

4.2.1 Evolução dos benefícios do RGPS

A seção anterior mostrou que a CF/88 teve função central na ampliação da cobertura previdenciária da população brasileira, especialmente entre os trabalhadores do setor privado, vinculados ao RGPS. O gráfico 8 apresenta a evolução do número de benefícios ativos do RGPS ao longo das últimas duas décadas. Faz-se necessário ressaltar que os números referem-se a benefícios e não a indivíduos, pois um mesmo indivíduo pode receber mais de um benefício do RGPS. Pode-se perceber que o número de beneficiários mais que dobrou ao longo dos últimos 20 anos. Este aumento é bastante superior ao observado para a população total – que passou de aproximadamente 141 milhões, em 1988, para 190 milhões de indivíduos, em 2007, equivalente a aumento de 34% – e está intimamente relacionado ao amadurecimento da Previdência Social brasileira, pois é razoável supor que, à medida que o sistema amadurece, maior é o número de indivíduos segurados/filiados que conseguem completar suas trajetórias laborais e cumprir as regras de elegibilidade vigentes. Ilustrando o fato, tem-se que os maiores aumentos observados referem-se a benefícios programáveis, dos quais sobressaem as aposentadorias por tempo de contribuição e aposentadorias por idade voltadas tanto para a clientela urbana quanto para a clientela rural (segurados especiais) – cujo número de benefícios em manutenção triplicaram entre 1988 e 2007 –, ao passo que as aposentadorias por invalidez apresentaram crescimento próximo ao observado para o total da população – 39% entre 1988 e 2007.

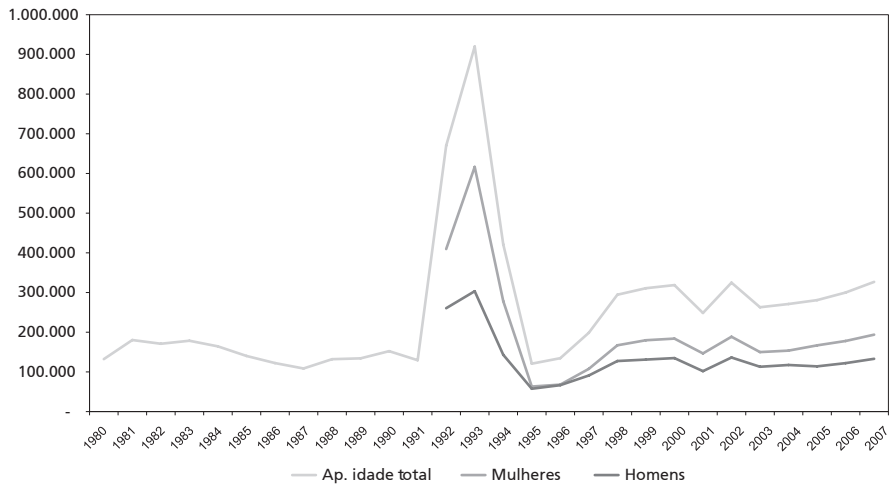
GRÁFICO 8
Evolução do número de beneficiários previdenciários em manutenção – Brasil, 1998-2007



Fonte: AEPSinfologo/MPS.

Além do processo de amadurecimento do Sistema Previdenciário brasileiro, a CF/88, ao tornar possível que mais de uma pessoa por unidade familiar pudesse solicitar benefícios previdenciários, realizou grande movimento de inclusão previdenciária, pois além do benefício da aposentadoria, os enquadrados como segurados especiais também têm direito ao auxílio doença, auxílio acidente, auxílio reclusão, pensão por morte e salário maternidade.[24] Ainda no tocante aos segurados trabalhadores rurais, outro resultado direto da CF/88 para este sistema foi que, com a redução das idades de elegibilidade para os benefícios de aposentadoria de 65 anos para 60 e 55 anos, respectivamente, para homens e mulheres, houve grande número de novas concessões de benefícios. Com a redução do limite de idade e a possibilidade de mais de um aposentado por família, aquelas pessoas que ainda não tinham a idade limite anterior – 65 anos – ou eram cônjuges de pessoas já aposentadas tiveram acesso aos seus direitos previdenciários. O gráfico 5 mostra o efeito que teve a CF/88, e as posteriores legislações infraconstitucionais, nas variações de concessão de novos benefícios.

GRÁFICO 9
Número de aposentadorias por idade concedidas por sexo



Fonte: Dados do AEPSinfologo/MPS.

De acordo com o gráfico 9, fica claro que apenas a partir de 1992, já com o advento da Lei nº 8.213/1991, os segurados especiais começaram a poder exercer seus direitos já com as novas regras. O resultado foi que, de pouco mais de 100 mil concessões de aposentadorias por idade para a clientela rural

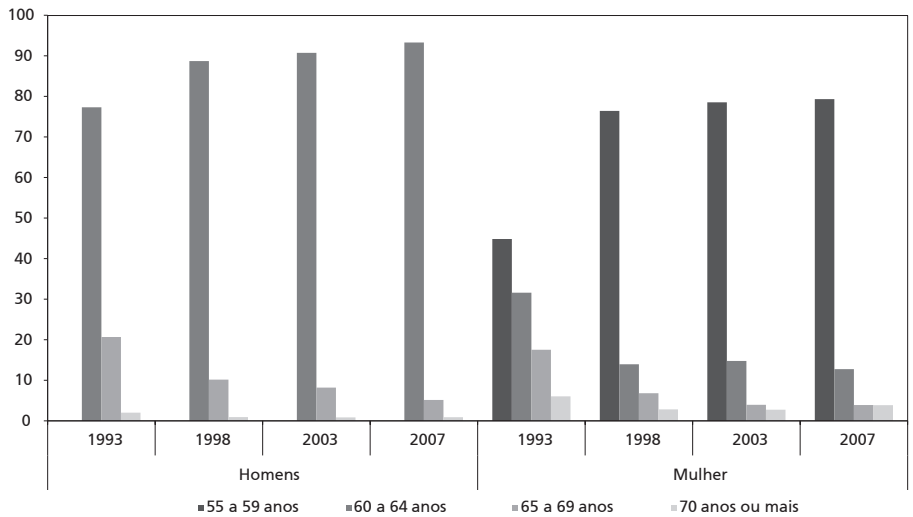
24. Após comprovação de dez meses de trabalho rural.

em 1991, o número salta para mais de 600 mil no ano seguinte e para mais de 900 mil em 1993. Eram os direitos represados pela antiga regra que, com a regulamentação da CF/88, puderam ser exercidos.

O represamento dos direitos fica mais claro ao se fazer o corte por sexo. Quando se cria a possibilidade de a mulher poder solicitar o benefício com 55 anos de idade, o número de concessões para estas supera bastante as concessões para os homens. Destaque para 1993, com mais de 600 mil concessões para as mulheres e pouco mais de 300 mil para os homens.

Seguindo o recorte por sexo e faixas etárias, o gráfico 10 mostra que as concessões de aposentadorias por idade para a clientela rural concentrou-se na faixa de 55 a 59 anos para as mulheres e de 60 a 64 anos para os homens, o que reforça o argumento dos efeitos gerados pela redução dos limites de idade e da possibilidade de mais de um benefício por unidade familiar.

GRÁFICO 10
Distribuição percentual das aposentadorias por idade concedidas à clientela rural por sexo e idade – Brasil, anos selecionados



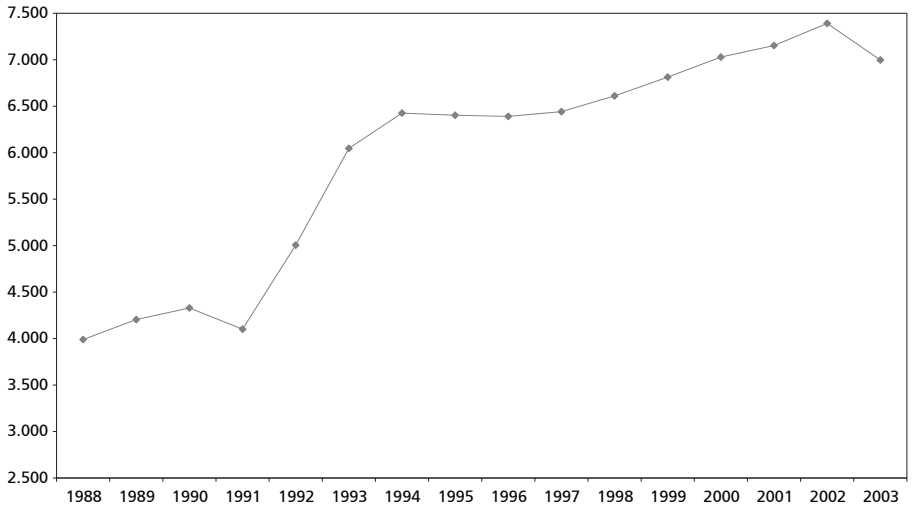
Fonte: Dados do AEPSinfologo/MPS.

A concessão de novos benefícios da previdência rural gerou sensível efeito sobre o total de benefícios pagos pela Previdência Social. O gráfico 10 almeja mostrar o efeito do novo regramento previdenciário sobre o estoque dos benefícios rurais pagos pelo sistema.

O gráfico 11, por sua vez, mostra que há diferença de patamar no estoque de benefícios da previdência rural na série apresentada. Até 1991, os benefícios emitidos estavam em torno de 3,5 milhões e após os anos de concessão dos benefícios que estavam represados, o patamar foi para mais de 5,5 milhões de benefícios. Este é mais um claro efeito das medidas introduzidas pela CF/88 e pela legislação infraconstitucional.

Em suma, os dados administrativos ilustram as colocações feitas na seção anterior sobre a importância que a CF/88 teve na ampliação da população atendida pela Previdência Social, principalmente pela concessão de benefícios para a clientela rural.

GRÁFICO 11
Quantidade de benefícios da previdência rural em estoque – Brasil, anos selecionados



Fonte: Dados do AEPSinfologo/MPS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Previdência Social brasileira – regime geral e diversos regimes próprios – tem como segurados aproximadamente 58% da PEA e é responsável pelo pagamento de mais de duas dezenas de milhões de benefícios mensais, apenas entre aposentadorias e pensões. Se incluirmos os benefícios transitórios, são outros 5 milhões de benefícios mensais.

Com a CF/88, a Previdência Social brasileira passou a fazer parte de conjunto integrado de ações do Estado denominado Sistema de Seguridade Social.

Este sistema, por sua vez, resultou da evolução histórica das políticas sociais no país. Entretanto, o processo de consolidação deste sistema não levou ao melhor arranjo integrado de suas políticas, com vista à superação dos riscos sociais. As políticas das áreas integrantes da Seguridade Social permanecem fragmentadas, mesmo com a complexidade dos novos riscos surgidos nos últimos anos que tornaram mais tênues as fronteiras entre as áreas de políticas de Seguridade.

No entanto, como pode ser observado ao longo do texto, a CF de 1988 foi por si só a maior impulsionadora do movimento de ampliação da cobertura previdenciária até os dias atuais. A possibilidade de concessão de mais de um benefício rural por unidade familiar elevou fortemente o grau de cobertura previdenciária em período curto de tempo. Em paralelo a isso, a redução dos limites de idade para concessão das aposentadorias rurais representou grande elevação no número de idosos atendidos pela Previdência Social. Mas pelos preceitos constitucionais também foi possível o movimento de inclusão previdenciária, ou pelo menos sua tentativa, via simplificação da burocracia e redução da tributação sobre os negócios e as alíquotas subsidiadas para os trabalhadores autônomos, donas de casa e estudantes. Para estes casos, os impactos das diversas políticas ainda precisam ser mais bem avaliados. Mas não deixam de ser tentativas de ampliar a cobertura previdenciária.

Dessa forma, pode-se dizer que a entrada dos trabalhadores rurais no sistema, a partir das mudanças instituídas pela CF/88, foi a maior geradora de efeitos sobre a cobertura previdenciária. As demais políticas, por mais que sejam inclusivas, não tem seus resultados tão facilmente observáveis, pois dependem mais da ação dos empregadores e dos indivíduos que do governo. São medidas que incentivam a inclusão, mas não geram inclusão de forma automática. Outrossim, a conjuntura da economia e do mercado de trabalho tem grande peso sobre o grau de cobertura previdenciária e sobre a decisão individual de filiar-se à previdência.

Um dos principais desafios para a Previdência Social brasileira continua a ser, vinte anos após a promulgação da Constituição, definir estratégias para a inclusão do grande contingente da PEA ainda no mercado informal, excluída do sistema. Como visto no texto, isto pode ser feito com a implantação de políticas diferenciadas que estimulem a formalização dos negócios e a inclusão dos trabalhadores que se encontram com inserção precária no mercado de trabalho.

Para mercado de trabalho com alta taxa de rotatividade e alta informalidade, como é o caso brasileiro, cabe aos gestores da política previdenciária criarem condições para que esta população, perene ou excluída do Sistema Previdenciário, possa ser incluída. Nos últimos anos, houve algumas medidas tomadas nesse sentido. As principais foram a criação do Simples – primeiramente o Federal e depois o Nacional –, do MEI e do PSPS.

O Simples – agora Nacional – funciona como redutor de custos para o empregador, na medida em que as alíquotas são menores e incidem sobre outro fato gerador, qual seja, o faturamento bruto da empresa, não mais sobre a folha salarial. Esta mudança da incidência tributária traz para as empresas a vantagem de terem suas obrigações previdenciárias reduzidas em contexto de diminuição da atividade econômica. Em suma, para a empresa filiada ao Simples fica mais barato contratar formalmente. A contrapartida são as renúncias tributárias, que alcançaram mais de R$ 8,1 bilhões, em 2008.

No caso do PSPS, há a possibilidade de contribuintes individuais e segurados facultativos contribuírem com alíquota de 11% sobre seu salário de contribuição – que é limitado ao valor de um salário mínimo –, caso abdiquem do direito a aposentadoria por tempo de contribuição e do benefício de aposentadoria superior ao piso previdenciário.

Alíquotas subsidiadas para estimular a filiação previdenciária são medidas sempre positivas quando se almeja incluir a franja do mercado de trabalho. O objetivo é que na ausência de capacidade de pagamento da alíquota cheia, redução desta pode permitir seu pagamento: este é o caso do PSPS.

Em contexto de informalidade praticamente estrutural, por que passa o mercado de trabalho brasileiro, tais medidas podem acabar resultando apenas como marginais na tentativa de incluir os excluídos. Mesmo assim, a consecução de crescimento econômico acelerado[25] com subsídio para inclusão previdenciária pode ter sido responsável pela redução da informalidade e pela crescente inclusão previdenciária nos últimos anos. Mas, ressalte-se: o crescimento econômico é necessário para este movimento.

A inclusão previdenciária via alíquotas subsidiadas tem custo para a sociedade. Dessa forma, faz-se necessário aperfeiçoar constantemente a contabilidade dos regimes de previdência para se deixar explícito quanto custa o subsídio fornecido em troca de mais inclusão previdenciária. Conhecer o tamanho das renúncias previdenciárias é necessário para que não se cobre da previdência no futuro conta que não é de sua responsabilidade, mas de toda a sociedade. E que por esta deverá ser financiada, não apenas pelos trabalhadores filiados ao Sistema Previdenciário.

Sumariando, apesar de todos os avanços, da ampliação da cobertura, da criação de incentivos econômicos que visam à elevação da filiação previdenciária e à redução da pobreza entre os extratos mais idosos da população, há ainda uma série de desafios que o Sistema de Previdência deve enfrentar. Há vasto grupo populacional

25. Na verdade, como colocado neste texto, e destacado em Delgado (2007), além do crescimento econômico o saldo do comércio exterior positivo e crescente, e a manutenção da demanda agregada em altos níveis devido ao crescimento das transferências governamentais via Seguridade podem ter sido responsáveis pelo recente movimento de diminuição da informalidade e a crescente filiação previdenciária, assim como a inclusão de novos setores no Simples e no PSPS.

ainda descoberto pelo sistema, notadamente os trabalhadores informais que mesmo com os incentivos econômicos à sua filiação, ainda, permanecem alheios ao sistema. Talvez sejam necessárias novas políticas para incluir este grupo.

Ainda no que diz respeito aos desafios, a sustentabilidade atuarial-fiscal de longo prazo *versus* a manutenção e a ampliação dos direitos sociais sempre é tema de acalorados debates. Ampliar a cobertura do sistema via alíquotas subsidiadas ou os mais diversos incentivos econômicos significa inclusão no presente, mas também déficit atuarial que se tornará despesa financeira no futuro. Os autores deste trabalho sustentam a necessidade de ampliar a cobertura do sistema, mas também a necessidade de que seus custos sejam claros e explícitos. Além disso, como esta ampliação da cobertura faz parte de política social, que a sociedade toda arque com os custos de se incluir os excluídos.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (ABRAPP). *Consolidado estatístico*. São Paulo, dez. 2002.

BELTRÃO, K. I.; CAMARANO, A. A.; KANSO, S. *Dinâmica populacional brasileira na virada do século XX***.** Rio de Janeiro: Ipea, 2004 (Texto para discussão, n. 1.034).

BATISTA. *et al*. *Envelhecimento e dependência*: desafios para a organização da proteção social. Brasília: MPS/SPPS, 2008 (Coleção Previdência Social, v. 28).

BOHMAN, J. *Public deliberation, pluralism, complexity and democracy*. London: MIT Press, 1996.

_____. *Public deliberation*. Cambrige: MIT University Press, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 16 mar. 2009.

_____. *Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998*. Modifica o Sistema de Previdência Social, estabelece normas de transição e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1998. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc20.htm>. Acesso em: 16 mar. 2009.

_____. *Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003*. Modifica os Arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3º do Art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc41.htm>. Acesso em: 16 mar. 2009.

_____. *Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.* Altera os Arts. 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, para dispor sobre a previdência social, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/emc/emc47.htm>. Acesso em: 16 mar. 2009.

_____. *Decreto nº 6.019 de 22 de janeiro de 2007*. Institui o Fórum Nacional da Previdência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2007/6019.htm>.

_____. *Ministério da Previdência Social*. Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS). Base de dados do MPS. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/infologo>. Acesso em: 9 abr. 2009.

CAETANO, M. A. R. *Determinantes da sustentabilidade e do custo previdenciário*: aspectos conceituais e comparações internacionais. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.226).

CAMARANO, A. A. *et al*. *Idosos brasileiros*: indicadores de condições de vida e de acompanhamento de políticas. Brasília: Presidência da República, Subsecretaria de Direitos Humanos, 2005.

CAMARANO, A. A. (Org.). *Muito além dos 60*: os novos idosos brasileiros. Rio de Janeiro: Ipea, 1999.

_____. *Livro dos idosos*. Rio de Janeiro: Ipea, 2004.

CAMARANO, A. A.; PASINATO, M. T. *Envelhecimento funcional e suas implicações para a oferta da força de trabalho brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.326).

DAIN, S. Correção de rota. *Revista Teoria e Debate*, n. 53, mar./abr./maio 2003. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1877>. Acesso em: 12 mar. 2009.

DELGADO, G. C. *et al*. *A participação social na gestão pública*: avaliação da experiência do Conselho Nacional de Previdência Social (1991-2000). Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 909).

DELGADO, G. *In*: CAETANO, M. A-R. (Org.). *Previdência Social no Brasil*: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008.

DEUD , C. A. F. *Previdência social*: dez anos de reformas – análise das normas adotadas no período e seus impactos sobre a despesa com benefícios. Brasília: Flacso, 2007.

DRAIBE, S. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Campinas: NEPP/UNICAMP, 1992.

FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência Social*: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda – debates contemporâneos, economia social e do trabalho 4. São Paulo: LTr, 2008, p. 86-98. v. 4.

FÍGOLI, M. B.; PAULO, M. A. Mudanças nas regras de concessão de pensão, mudanças na composição da família e impacto nas pensões. *In*: *Mudança populacional*: aspecto relevantes para a previdência. Brasília: MPS/SPPS, 2008 (Coleção Previdência Social, v. 27).

FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (FNPS). Cenários futuros, justiça social e sustentabilidade previdenciária. *Cópia Máster dos debates e acordos do FNPS*, Brasília, 21 set. 2007a.

_____. Bancada dos Trabalhadores. *Carta da bancada dos trabalhadores, dos aposentados e pensionistas*. Brasília, 2007b. Mimeografado.

_____. Bancada dos Empregadores. *Princípios e recomendações para um novo modelo previdenciário*. Brasília, 2007c. Mimeografado.

IPEA. *Brasil*: o Estado de uma Nação. 2006. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/download.php?arq=en2006c2 >. Acesso em: 12 mar. 2009. (Capítulo 2 – A Oferta de Força de Trabalho Brasileira: Tendências e Perspectivas), p. 68-118.

_____. *PNAD 2007*: primeiras análises – demografia e gênero. Brasília, 2008. v. 3 (Comunicado da Presidência, n. 11).

_____. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, n. 15, 2008.

_____. *Brasil em desenvolvimento*: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009 (Série Estado de uma Nação).

MAGALHÃES, H. J. *Evolução histórico-legislativa da Previdência Social brasileira (1960-2008)*. Ipea: Brasília, 2009. Mimeografado.

_____. *Evolução histórico-legislativa da previdência social brasileira (1960-2008)*. Brasília: Ipea, 2009b. Mimeografado.

MALVAR, R. Generational accouting in Brazil. *In*: AUERBACH, A. J.; KOTLIKOFF, L. J.; LEIBFRITZ, W. (Org.). *Generational accounting around the world*. Chicago: University of Chicago Press, 1999, p. 177-198.

MELO, M. A. *Reformas constitucionais no Brasil*: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

OLIVEIRA, F. E. B.; BELTRÃO, K. I.; MÉDICI, A. *Seguridade Social no Brasil*: histórico e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 1993. Mimeografado.

OLIVEIRA, F. E. B. de.; BELTRÃO, K. I.; PASINATO, M. T. M. *Reforma estrutural da previdência*: uma proposta para assegurar proteção social e eqüidade. Rio de Janeiro: Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 690).

PASINATO, M. T. *Envelhecimento, ciclo de vida e mudanças socioeconômicas*: novos desafios para os sistemas de Seguridade Social. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

PASINATO, M. T.; KORNIS, G. E. M. *Cuidados de longa duração para idosos*: um novo risco para os sistemas de seguridade social. Rio de Janeiro: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.371).

PRADO, A. A revitalização do mercado de trabalho e a Previdência Social. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência social*:

como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda – debates contemporâneos, economia social e do trabalho 4. São Paulo: LTr, 2008, p. 75-85.

POCHMANN, M.; CAMPOS, A . Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. *In*: FAGNANI, E.; HENRIQUE, W.; LUCIO, C. G. (Org.). *Previdência social*: como incluir os excluídos? Uma agenda voltada para o desenvolvimento econômico com distribuição de renda – debates contemporâneos, economia social e do trabalho 4. São Paulo: LTr, 2008, p. 86-98.

RANGEL, L. *et al*. A desoneração da folha de pagamento e sua relação com a formalidade no mercado de trabalho. *In*: FAGNANI, M. E. *et al*. *Previdência Social*: Como incluir os excluídos? São Paulo: LTr, 2008.

SANTOS, L. A. Previdência Social e servidores públicos. *Tributação em Revista*, abr./jun. 1997, n. 20, p. 5-20.

SANTOS, W. G. *Cidadania e justiça*: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1981.

SCHWARZER, H. *Paradigmas de previdência social rural*: um panorama da experiência internacional. Brasília: Ipea, 2000 (Texto para Discussão, n. 767).

SOARES, S.; ISAKI, R. S. *A participação feminina no mercado de trabalho*. Rio de Janeiro: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 923).

TAFNER, P. Simulando o desempenho do Sistema Previdenciário: seus efeitos sobre a pobreza sob mudanças nas regras de pensão e aposentadoria. *In*: TAFNER, P.; GIAMBIAGI, F. (Org.). *Previdência no Brasil*: debates, dilemas e escolhas. Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

TAFNER, P. S. B. Previdência no Brasil: debates e desafios. In: CAETANO, A. R. (Org.). *Previdência social no Brasil*: debates e desafios. Brasília: Ipea, 2008.

UGÁ, M.; MARQUES, R. M. O financiamento do SUS: trajetória, contexto e constrangimentos. *In*: Lima, N. V. T. *et al*. (Org.). *Saúde e democracia*: história e perspectivas do SUS**.** Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1998. v. 1.

ANEXO

O FÓRUM NACIONAL DA PREVIDÊNCIA SOCIAL: CONSENSOS E DIVERGÊNCIAS

Este anexo apresenta de modo sumário as principais discussões e pontos de divergência dos debates ocorridos durante a recente experiência de diálogo social, o FNPS, realizado em 2007. Almejamos identificar os principais pontos de veto e as possibilidades de acordos futuros, no caso de novas rodadas de discussão sobre os regimes previdenciários, em particular o RGPS.[26]

O FNPS consistiu em experiência nova nos procedimentos tradicionais que antecedem projetos de reforma legal e institucional na área previdenciária. Instituído em janeiro de 2007, o fórum teve por objetivo formal reunir e estabelecer rodadas de discussão sobre possíveis alterações a longo prazo para o Sistema Previdenciário brasileiro.[27] Entenda-se por a longo prazo, mudanças que passassem a vigorar em algum momento entre 2030 e 2050. De modo específico, o fórum cumpriria basicamente três tarefas, a saber:

1. Discutir com representantes dos trabalhadores, aposentados e pensionistas, dos empregadores e setores do governo federal, propostas de aperfeiçoamento das regras previdenciárias, com vistas a mantê-la sustentável a longo prazo.
2. Aprimorar a coordenação entre as políticas previdenciárias e de Assistência Social como desdobramento das anteriores.
3. Converter os resultados e as propostas consensuais em projetos e normas a serem enviados à apreciação do Poder Legislativo (MPS, 2007).

As primeiras rodadas de discussão da segunda etapa do FNPS conseguiram, sem grande dificuldade, extrair pontos de convergência e consenso que, ao cabo, seriam os únicos obtidos. Entre estes estão "promover a formalização do trabalho e universalização da cobertura"; criar políticas de empréstimo que estimulem a criação de empregos formais; e reforçar o aparato fiscalizador para agilizar a cobrança de débitos com a previdência. Conquanto sejam orientações que impõem ordenamentos jurídicos complexos e demandem tempo, na prática, estas orientações não encontram obstáculo para consenso ou porque não impõem perdas aos grupos que têm voz e voto no fórum – nunca é demais lembrar que os excluídos

26. Os dados aqui apresentados estão fundamentados na análise do seguinte material empírico: 12 atas oficiais das reuniões do FNPS; entrevistas realizadas com 19 participantes e representantes das três diferentes *bancadas* – governo, empregadores e empregados/aposentados/pensionistas; apresentações feitas por especialistas ao longo das primeiras reuniões; documentos oficiais apresentados pela bancada dos representantes de trabalhadores e de empregadores e do governo federal, que oficializaram suas posições a respeito dos princípios desejáveis para a Previdência Social brasileira; e as degravações das reuniões do fórum.

27. O decreto de criação do FNPS fala em discutir os *regimes* de previdência, objetivo amplo que, por dificuldades na obtenção de consensos, foi abandonado, discutindo-se apenas o RGPS.

do Sistema Previdenciário não estavam neste representados – ou porque são *consensos retóricos*, cuja efetividade implicaria avançar em discussões bastante mais específicas e complexas dos instrumentos para alcançá-la. Este é o caso do consenso em torno da necessidade de universalizar o sistema de cobertura. Buscar a universalização da cobertura previdenciária implica, entre outras medidas, adotar regras flexíveis para setores da PEA que estão em condições de trabalho precárias.[28] Estas regras dificilmente criarão equilíbrio atuarial entre contribuições e benefícios dos novos ingressantes, a médio ou longo prazos. Se as regras não são atuarialmente equilibradas, ou *i*) é preciso elevar a receita; ou *ii*) definir os benefícios como sendo de natureza assistencial; ou *iii*) restringirmos benefícios para os aproximados 60% da PEA que estão no Sistema Previdenciário e realocar o volume de recursos economizados com regras mais restritivas para os potenciais ingressantes. A primeira alternativa não encontra apoio em nenhuma das três bancadas – governo, empregadores e trabalhadores –, a segunda e a terceira são pontos de veto explícito da bancada dos trabalhadores. Se assim é, a defesa comum da necessidade de universalizar a previdência torna-se consenso que, na prática, não se aplica.

Se, em primeiro momento, o universo da discussão foi estreitando-se em termos de abrangência, e apenas o Regime Geral da Previdência passou a ser objeto de discussão, gradualmente também ocorreu certa atrofia no horizonte temporal das mudanças potenciais em discussão, de modo que a *perspectiva de longo prazo*, tão enfaticamente mencionada pelos coordenadores do fórum, foi se perdendo.

Destacamos alguns dos principais temas de debate no fórum, a fim de realçar os principais pontos de divergência e vetos recíprocos, bem como os espaços para consensos futuros. Afinal, o Sistema Previdenciário brasileiro apresenta ainda desafios de monta , seja no tange à já mencionada necessidade de harmonizar e ampliar a integração entre políticas de previdência, assistência e saúde, seja pela necessidade de incorporar o vasto contingente populacional ainda excluído ou, ainda, pelo desafio não equacionado de adequar as regras de concessão às inexoráveis alterações na estrutura demográfica.

28. A bancada dos trabalhadores fala em "criação de novos mecanismos de incentivo à inclusão previdenciária para as diferentes formas de ocupação (informal, intermitentes, sazonais etc.)". Fala em "inclusão previdenciária pelo direito ao trabalho e pela eliminação da informalidade" e "promoção da formalização do trabalho e universalização da cobertura previdenciária" (BANCADA DOS TRABALHADORES, 2007). Os empregadores defendem "reformar o sistema previdenciário sem aumento da carga tributária", "previdência financiada pelas contribuições de segurados e empregadores", "desonerações sobre a folha de pagamento não devem ser compensadas com quaisquer outras alterações tributárias" (DOCUMENTO DOS EMPREGADORES, 2007). É difícil que, reunidas, estas posições possam resultar no consensual desejo de universalizar o acesso, sem que isso seja simples exercício estéril de diálogo que leva a lugar nenhum.

A seguir são apresentados os nove temas de debate e as principais divergências e consensos:[29]

1. Mercado de trabalho: não houve muita divergência. Empregadores, trabalhadores e governo concordam quanto à necessidade de ampliar a formalização do trabalho e a cobertura previdenciária. As divergências, que apareceram nos demais temas, dizem respeito aos instrumentos possíveis para ampliar a cobertura, tais como regras diferenciadas para grupos com inserção precária no mercado de trabalho. Enfim, este movimento tem ocorrido desde 1996, com a criação do Simples, a que já nos referimos, e ganhou maior celeridade nos últimos anos. Está em processo de aprovação no Congresso Nacional, por exemplo, o projeto de Lei Complementar nº 2/2007, que cria a figura do MEI, cujas alíquotas de contribuição para a previdência são menores, de modo a estimular a incorporação de estimados 10 milhões de trabalhadores ao Sistema Previdenciário.

O subitem 1.6 – O acúmulo de aposentadorias futuras com renda do trabalho deve estar sujeito à alguma forma de limitação, pois o acúmulo conflita com o princípio de que aposentadoria substitui a renda do trabalho e que a aposentadoria deve abrir novas vagas no mercado de trabalho – foi rechaçado pela bancada dos trabalhadores, o que reflete quão vigorosa é a percepção de benefícios previdenciários como *bônus,* para além da reposição de renda para a perda da capacidade laboral.

2. Benefícios por incapacidade: não houve muita divergência nos itens constantes desta seção.[30]

3. Regimes Próprios de Previdência Social: todos os itens foram excluídos da discussão. Os trabalhadores sustentaram que o fórum deveria discutir tão somente o RGPS, apesar da intenção da bancada do governo e dos empregadores de inserir os regimes próprios na discussão. As propostas – não discutidas – caminhavam no sentido de propor maior convergência entre os regimes geral e especiais, incluindo os militares.[31]

---

29. Apresentamos no corpo do texto apenas alguns pontos. Os demais são sempre listados em nota, para que o leitor possa visualizar o escopo da discussão do FNPS.

30. A formulação inicial dos subitens foram: 2.1 Deve-se construir um pacto social tripartite para a implementação de políticas de prevenção de acidentes e doenças ocupacionais em todos os segmentos – públicos e privados – da economia brasileira, inspirado nas decisões da III Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005). 2.2 Deve-se manter a diferenciação de critérios para aposentadoria em casos de exposição do trabalhador à condição de insalubridade. 2.3 Deve haver aprofundamento das políticas de prevenção de invalidez e reabilitação médica e profissional dos segurados em auxílio-doença e aposentadoria por invalidez. 2.4 Deve-se compatibilizar critérios de cálculo dos benefícios por incapacidade para evitar abusos e vantagens pecuniárias em relação aos salários da ativa e a outros benefícios programáveis (FNPS, 2007).

31. 3.1 Deve-se manter o processo de convergência de longo prazo entre o Regime Geral e os Regimes Próprios dos servidores. 3.2 Em contrapartida à continuidade da existência de Regimes Próprios e da opção de não haver fusão administrativa entre estes e o Regime Geral, deve haver um fortalecimento da supervisão sobre os Regimes Próprios para evitar descumprimento da legislação, ensejar boas práticas de gestão e garantir sua sustentabilidade no longo prazo. 3.3 É admissível reavaliar a aposentadoria com requisitos de tempo de contribuição diferenciados para professores, conforme a situação. 3.4 Deve-se ajustar também os sistemas de previdência das Forças Armadas à transição demográfica (FNPS, 2007).

4. Transição demográfica:[32] este era um dos temas de maior relevância no fórum, mas as discussões estancaram, pois não houve concordância da bancada dos trabalhadores quanto à necessidade de adequar as regras previdenciárias à alteração dos padrões demográficos, mesmo preservando os direitos adquiridos e a expectativa de direitos.

Os trabalhadores defenderam a extinção do fator previdenciário, com o qual governo e empregadores só concordariam com a sua substituição automática por critérios de idade mínima. Os trabalhadores também tendem a valorar mais o tempo de contribuição *vis-à-vis* idade. No fim, o consenso sobre este tema resultou em enunciado formal, cuja finalidade é mais cosmética que prática: "Deve-se aprofundar o debate sobre as regras de cálculo decorrentes da relação entre tempo de contribuição, idade mínima de aposentadoria e a função reguladora do fator previdenciário para gerações atuais e futuras (FNPS, 2007, p. 25)." Ainda neste tema, as três bancadas concordaram, na discussão do item 4.4, que seria preciso criar novos mecanismos para incentivar mais inclusão previdenciária, com regras de contribuição diferenciadas e compatíveis com o tipo de inserção do trabalhador no mercado de trabalho. Como já mencionamos, por louvável que sejam os esforços de incorporação do grande contingente de excluídos, é preciso ceder em alguns aspectos, pois regras diferenciadas impõem, no longo prazo, acumular mais folga de caixa para atender a estes novos incluídos que, em parte, serão subsidiados. Mas é difícil encontrar algum vetor que aponte nesse sentido. Os empresários sustentam visão com forte teor fiscalista, que associa benefícios à contribuição e vincula a fonte de receita da previdenciária exclusivamente à folha de salários. Os trabalhadores são céticos em relação à adoção de regras mais restritivas ou defendem a ampliação de direitos – com o fim do fator previdenciário – que impõe aumento inexorável das despesas previdenciárias, dificultando, por meio de alíquotas menores, a incorporação dos excluídos.

5. Pensões por morte: aqui, o enunciado básico propunha "reavaliar as regas das pensões por morte, para evitar abusos e distorções na concessão deste benefício" (FNPS, 2007). Trabalhadores opõem-se à mudança. Eles aceitariam se houvesse discussão prévia de novas regras sobre a relação entre fator previdenciário, idade e contribuição. Isto indica que, apesar da forte oposição dos trabalhadores a todos os

32. Os itens de discussão foram: 4.1 Transição demográfica torna necessário que os segurados contribuam por mais tempo à Previdência Social; 4.2 Transição demográfica torna necessário instituir idade mínima para as aposentadorias; 4.3 Regras de cálculo de benefícios devem valorizar mais o tempo de contribuição, em especial no caso de trabalhadores que começaram cedo no mercado de trabalho; 4.4 Deve-se criar mecanismos de incentivo a uma maior contribuição individual; 4.5 Deve-se criar mecanismo de incentivo voluntário à postergação da aposentadoria; 4.6 Alterações de regras relativas a benefícios de aposentadoria por idade ou tempo de contribuição devem afetar somente a futura geração.

subitens – exceto o subitem 5.7[33] – há espaço para avançar na definição de regras mais racionais e justas no que tange a concessão e o acúmulo de pensões por morte.

6. Relacionadas a questões de gêneros[34] : nesta seção, a discussão concentrou-se na definição sobre se deve haver convergência gradual nos critérios de acesso à aposentadoria por homens e mulheres, ao que a bancada dos trabalhadores se opôs, sem que antes se avançasse nas políticas de promoção de mais igualdade de gênero. Aspecto a realçar é que houve indicativo na necessidade de estudar políticas para os chamados *cuidados de longo prazo* que se tornam cada vez mais relevantes, à medida que a expectativa de vida da população avança, e os idosos requerem assistência médica e social permanente. Este é tema que deve – e precisa – ganhar espaço na agenda de discussões sobre a integração de políticas sociais no campo da Seguridade Social.

7. Gestão do Sistema Previdenciário e seu Financiamento: o financiamento do Sistema Previdenciário é questão-chave do debate sobre previdência e o principal nó-górdio nos debates entre empregadores, trabalhadores e governo. Aqui teve-se o ponto de discussão mais acalorado e intenso do fórum, sobre o qual não se produziu consenso relevante. O subitem 7.1, primeiro a ser discutido, e que foi objeto de longo debate, dispunha o seguinte: "a Previdência Social deve seguir sendo parte integrante do conceito de Seguridade Social, financiando-se com recursos de contribuições dos trabalhadores e empregadores e das demais fontes do Orçamento da Seguridade Social".[35] Empregadores discordam que a Previdência Social deva ser financiada também por "demais fontes do Orçamento da Seguridade Social" e evocam repetidamente o Art. 201 da CF/88, que reza, na redação dada pela EC 20 (BRASIL, 1998): "A previdência social será organizada sob a

33. 5.1 É admissível reavaliar as regras das pensões por morte, para evitar abusos e distorções na concessão deste benefício. 5.2 O beneficio de pensão não deve ser acumulado de forma ilimitada com outros benefícios da Previdência. 5.3 Deve haver uma opção pelo benefício mais vantajoso no caso de se acumular direito a pensão e aposentadoria. 5.4 Deve-se passar a presumir a condição de dependência apenas no caso de dependentes menores de idade não-emancipados. 5.5 As regras de concessão e os tempos de duração das pensões devem tratar diferenciadamente os seguintes casos: 1) cônjuge jovem sem filhos; 2) cônjuge jovem com filhos; 3) cônjuge não jovem. 5.6 A regra de cálculo da pensão deve levar em consideração o número de dependentes do(a) segurado(a) falecido(a). 5.7 Deve-se reconhecer o direito à pensão por morte de casais homo-afetivos no RGPS.

34. 6.1 É admissível diminuir a diferença de tratamento entre homens e mulheres nos requisitos para aposentadoria, desde que haja compensação para as mulheres que trabalham (por meio de políticas que facilitam a participação das mulheres no mercado de trabalho). 6.2 A diferença de tratamento para mulheres nos requisitos para aposentadoria deve ser individualizada e estar vinculada ao número de filhos que a segurada teve. 6.3 Deve-se estudar alternativas de políticas para os cuidados de longo prazo que se tornarão necessários a partir do momento em que a expectativa de vida no Brasil gerar idosos em condições muito frágeis de saúde, requerendo assistência médica e social permanente e custosa. O ponto de consenso quanto aos *cuidados de longo prazo* teve a seguinte redação: "devem-se estudar alternativas de políticas que assegurem proteção social aos que se dedicam aos cuidados e aos que dele necessitam, tendo em vista, entre outros pontos, o aumento do contingente de idosos no país" (FNPS, 2007).

35. Os demais itens de discussão foram: 7.2 Elementos redistributivos do plano de benefícios devem ser financiados com recursos do Orçamento da Seguridade Social. 7.3 A desoneração da folha de salários deve ser buscada sem aumento da carga tributária e casada com ações voltadas para a formalização. 7.4 Deve-se buscar o fortalecimento da gestão quadripartite da Previdência. 7.5 Deve-se recriar o Conselho Nacional da Seguridade Social junto à Presidência da República. 7.6 Deve-se adotar modelo de contrato de gestão e mandato para dirigentes no INSS. 7.7 Deve-se adotar nova forma de contabilização do resultado da Previdência, que dê maior transparência às suas fontes de financiamento e suas despesas.

forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial (...)". Trabalhadores sustentam que o Art. 195 define os recursos da Seguridade como fonte legal de financiamento da previdência, que dá margem à discussão sobre a necessidade efetiva de equilíbrio atuarial com base apenas na folha de salário, como defendem empregadores. Com as recentes medidas que visam dar maior transparência à apresentação das contas da previdência – subitem 7.7 da nota de rodapé –, separando na contabilidade as renúncias, as isenções, os subsídios, os benefícios previdenciários de benefícios assistenciais – ainda que esta diferença não seja sempre conceitualmente clara –, talvez se possa avançar no debate.

Outro tema sobre o qual não houve consenso, mas com chance de avanço em futuras discussões, refere-se à criação de novas formas de incidência da contribuição que combine de modo mais refinado folha de pagamento e faturamento. Argumentaram trabalhadores e empregadores que, sendo apoiada a contribuição previdenciária sobre a folha de pagamento, empresas que utilizam mão de obra de forma intensiva seriam prejudicadas. O tema, contudo, é complexo, e há diferentes questões a considerar, inclusive no que tange à desoneração da folha de pagamento e seus impactos potenciais na formalização do trabalho, como destacaram Rangel *et al.* (2008).

8. Coordenação Previdência-Assistência Social[36]: neste tema, para além das divergências mencionadas no tema anterior acerca das fontes de financiamento do Sistema Previdenciário, houve importante debate sobre a necessidade de redefinir regras de concessão para benefícios não contributivos, de modo a incentivar a filiação e a contribuição à Previdência Social. Esta foi possibilidade lançada para discussões futuras. Outro objeto de discussão candente, para o qual, *prima facie*, dificilmente se conseguirá consenso entre as bancadas, trata da desvinculação do valor do piso do benefício previdenciário do valor do piso de benefício assistencial. Empregadores opõem-se não só ao vínculo que atualmente há entre piso assistencial e previdenciário, mas também ao vínculo entre piso previdenciário e o valor do salário mínimo. Argumentam que este último está submetido a política de valorização recente que não pode ser atuarialmente sustentada pelo regime previdenciário. Pelo ângulo normativo, sustentam ser inadequada a vinculação, uma vez que confere ao aposentado valor acima daquele sobre o qual contribuíra quando na ativa.[37]

36. Os itens discutidos sobre este tema foram: 8.1 Benefícios assistenciais devem ser financiados por recursos gerais do Orçamento da Seguridade Social. 8.2 Deve haver um benefício mínimo universal não contributivo, desenhado de modo a não desestimular a contribuição ao Regime Geral de Previdência Social. 8.3 É possível diferenciar os pisos previdenciário e assistencial, para diferenciar benefício contributivo e não-contributivo. 8.4 Deve-se preservar a vinculação do piso previdenciário ao salário mínimo, sabendo-se que isto significa uma política de reajustes reais do salário mínimo de acordo com a capacidade de financiamento da economia no longo prazo. 8.5 Deve-se buscar maior correlação entre benefícios e contribuições, destinando-se um subsídio à Previdência para garantir o piso previdenciário de um salário mínimo.

37. O raciocínio é, contudo, inadequado, pois desconsidera que os aposentados atuais ou aqueles que se aposentarão em futuro próximo contribuíram sobre salário cujo valor real variou muito ao longo das últimas décadas; nesta variação o salário já possuiu valor de compra bastante superior ao atual, em décadas passadas. Ver Tafner (2008).

9. Previdência rural:[38] o tema da previdência rural foi discutido com menor intensidade, menos por sua importância do que pela exiguidade do tempo, visto que as reuniões tinham cronograma de início e fim. Nesse sentido, não houve qualquer consenso quanto a mudanças, apenas a indicação de itens de debate importantes para o futuro, como a possibilidade de convergência nas idades de aposentadoria entre trabalhadores urbanos e rurais, observado que, como a bancada do governo indicou, as diferenças nas expectativas de vida ocorrem mais por clivagens regionais que pela divisão urbano – rural.

Os resumos dos debates transcorridos no fórum são boa síntese dos temas sobre os quais a nova e necessária legislação que vise aprimorar as regras e aparar arestas indevidas e injustas nos regimes previdenciários pode avançar, alguns dos quais indicamos na seção de debates deste periódico.

38. 9.1 Devem-se preservar os critérios diferenciados de contribuição e determinação do valor do benefício para o segurado especial rural. 9.2 Deve-se, em contrapartida, eliminar para futuros trabalhadores rurais a diferença de tratamento na idade de aposentadoria, pois as diferenças de expectativa de vida no país são regionais e não urbano-rurais. 9.3 Devem-se criar mecanismos que promovam e facilitem a formalização dos trabalhadores assalariados rurais, em particular dos trabalhadores temporários.