

COBERTURA E PADRÃO DE INSERÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS TRABALHADORES AUTÔNOMOS NO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

Graziela Ansiliero

Técnica da Coordenação de Estudos e Pesquisas em Previdência e Assistência Social (Copas) na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

Rogério Nagamine Costanzi

Coordenador da Copas na Disoc/Ipea.

Houve avanços importantes na cobertura previdenciária do país na última década. Praticamente todas as categorias vivenciaram este fenômeno, cujo início coincide com o momento de implantação de uma série de políticas direcionadas a este fim, com foco nos trabalhadores autônomos. Este grupo, embora frequentemente tratado como tal, congrega trabalhadores e atividades muito díspares entre si, o que justifica a decisão governamental de utilizar mais de uma estratégia como via de inclusão. Estas iniciativas partiram da premissa básica de que a desproteção, nessa categoria, deve-se fundamentalmente à limitada capacidade contributiva de seus integrantes. Alguns estudos já se debruçaram sobre estas medidas e cada um, dentro de seu escopo, apresentou evidências (mais ou menos contundentes) de contribuições efetivas destas para os resultados positivos acumulados no período analisado. De todo modo, esta mistura de medidas sobrepostas, somada ao contexto de expansão generalizada da cobertura, dificulta a avaliação de resultados e a identificação de efeitos causais.

Exceção feita à retenção obrigatória, os resultados apresentados parecem consistentes com o aumento da contribuição previdenciária entre trabalhadores por conta própria e empregadores com menores rendimentos, um dos propósitos fundamentais do Plano Simplificado de Previdência Social (PSPS) e da figura jurídica do microempreendedor individual (MEI). Ocorre que, como não foi objetivo deste trabalho estabelecer umnexo causal e mensurar o efeito isolado de cada uma destas intervenções sobre a cobertura em si (contribuintes/ocupados), não há aqui como ir além de se apontar indícios de que, mesmo em um cenário de elevação generalizada da proporção de ocupados que contribuem para o Regime Geral

de Previdência Social (RGPS), os resultados entre os autônomos parecem positivos.

A instituição da retenção obrigatória (na prática, do recolhimento compulsório de contribuições ao RGPS), tal como interpretada aqui, parece ter sido desenhada para atuar mais na minimização da evasão de contribuições do que propriamente em prol do aumento da cobertura e/ou da probabilidade de cotizar para o RGPS. Não que este último não seja um objetivo da medida, mas sua concepção parece sugerir que a segunda finalidade (melhoria na proporção de ocupados contribuindo regularmente para a previdência social) seria quase uma consequência natural da primeira (combate à sonegação da contribuição previdenciária). Ocorre que, na prática, a contribuição compulsória pode ser um ponto de partida suficiente para a inscrição de autônomos no RGPS, mas insuficiente para sua permanência voluntária e regular no sistema, elemento que depende de outros fatores, alguns dos quais não adequadamente tratados por esta medida isoladamente.

Nesse contexto, deve ser analisado o crescimento parcialmente artificial no número de contribuintes do RGPS após a implantação da retenção obrigatória, em 2003. Embora esta medida tenha sido fundamental para evitar a evasão de contribuições efetivamente devidas ao sistema (visto que a cotização é obrigatória sempre, e quando houver atividade remunerada), nota-se que sua eficácia tendeu a ser mais evidente sob a ótica fiscal do que sob a ótica da inclusão previdenciária. Não que não tenham ocorrido melhorias em consequência de sua implantação, mas seus efeitos sobre a cobertura podem ter sido ofuscados pelos aumentos generalizados na formalização e na proteção previdenciária.

Vale ainda ressaltar a *proxy* para a densidade contributiva entre os contribuintes individuais (CIs),

que, após período de declínio sistemático, esboça certa recuperação. Os indicadores disponíveis para esta dimensão da inserção previdenciária experimentam algum avanço, mesmo que ainda incipiente: têm havido aumentos tênues, mas contínuos, na quantidade média de recolhimentos no ano e também na proporção de contribuições no ano (frente às doze mensais, possíveis e desejáveis). Evidentemente, outros fatores podem ter contribuído contra e a favor destes resultados (por um lado, por exemplo, a elevação do rendimento real no período, possivelmente aumentando a capacidade contributiva entre os autônomos em geral; por outro lado, outros fatores, que não a inadimplência ou a volatilidade, levando à ruptura da constância contributiva), mas é possível que tenha havido alguma influência positiva das intervenções (notadamente por parte do PSPS). Justamente no tocante aos novos planos previdenciários, os resultados em termos de densidade contributiva mostraram-se díspares entre si: a frequência contributiva do PSPS supera a média para os CIs; para o MEI, os indicadores, ainda que incapazes de superar essa referência, evoluem positivamente.

Em qualquer dos casos, a proporção de trabalhadores autônomos com evolução errática de seus aportes ainda é mais elevada que a registrada entre os segurados empregados, e tal comportamento pode comprometer, em parte, a efetividade da cobertura previdenciária no momento da concessão de benefícios (notadamente no que diz respeito ao cumprimento de carências e da não acumulação de débitos, sendo este último ponto particularmente importante para os empreendedores individuais e sua já discutida inadimplência). Os resultados sugerem que as políticas públicas voltadas à expansão da cobertura previdenciária acrescentem a seus objetivos fundamentais, para além do aumento no número de inscritos e na proporção de contribuintes, o incremento na densidade contributiva de seus segurados. Houve avanços nesse sentido nas últimas décadas e a distância em relação aos segurados do segmento mais estruturado do mercado de trabalho (empregados formais) não é tão relevante, mas é preciso investir nesse aspecto da inserção previdenciária e buscar indicadores mais robustos para acompanhar a evolução da densidade contributiva (por exemplo, via dados de painel).

Nesse sentido, sugere-se ainda investigações mais profundas sobre a migração interna ao RGPS,

entre categorias de segurados, movimento que pode ocultar inclusive algum efeito adverso em termos de precarização das ocupações — por exemplo, com a indesejável substituição de empregados (domésticos ou não) por prestadores de serviços sem o mesmo grau de proteção social. Ademais, há que se investigar a ocorrência e o impacto da migração no interior da categoria de CI, notadamente do plano tradicional para outros mais econômicos, situação que pode redundar em perda de receitas sem uma contrapartida relevante sobre o nível efetivo de cobertura previdenciária dessa população.

Pode-se dizer que o RGPS, que detém a exclusividade da oferta do seguro social básico, tem tentado atuar, fundamentalmente, como um monopolista discriminador de preços, que busca cobrar do contribuinte o valor mais próximo possível daquele que este poderia (ou, mais provavelmente, estaria disposto a) pagar para garantir seu acesso à proteção previdenciária, por sua vez consubstanciada em um pacote de benefícios e serviços. Assume-se o pressuposto de que a disposição para contribuir varia em função da capacidade contributiva, de modo que a redução do custo de cotização deve ser maior quanto menor for a renda do contribuinte. Assim, os próprios indivíduos, ao escolherem os planos que lhes parecem mais adequados, diferenciar-se-iam em relação à renda e revelariam seu perfil contributivo.¹ Por meio desta diferenciação do custo de cotização, o Estado poderia então aumentar o grau de cobertura e conseguir fazê-lo mesmo em segmentos vulneráveis da população descoberta, avanço que dificilmente seria possível com um preço único para todos.

Contudo, dado que a informação não é perfeita, é pouco trivial a diferenciação fiel dos desprotegidos em função de suas reais capacidades contributivas, dificuldade que pode favorecer a geração de distorções no âmbito do RGPS, sistema já marcado por contradições profundas. Embora, legalmente, cada uma dessas medidas se destine a um subgrupo dos trabalhadores autônomos, não há como ignorar o fato de que as diferenças podem ser sutis e que não há como garantir a exata vinculação do perfil do inscrito ao perfil idealmente focalizado. Essas

1. Neri, M. *et al.* Em busca de incentivos para atrair o trabalhador autônomo para a previdência social. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 17, n. 3 p. 363-394, 2007.

ações ainda podem acabar se sobrepondo de algum modo – além de possuírem potencial para afetar a adesão a outras medidas de inclusão, desenhadas para outras categorias (com destaque para os domésticos e os empregados sem carteira).

Essa dificuldade é agravada pelo fato de que os pacotes de benefícios e serviços previdenciários, para os diferentes planos contributivos, são praticamente idênticos entre si. Ademais, a prevalência do piso previdenciário como valor do salário de benefício (situação observada em mais de dois terços do estoque do RGPS), em parte como consequência dos expressivos aumentos reais concedidos a esse referencial, torna inócua a predefinição do benefício de valor único como critério adicional para a autosseleção. Indivíduos com rendimento ignorado pelo RGPS podem escolher livremente entre planos previdenciários similares a preços distintos, sendo absolutamente racional a opção pelo de menor custo. Ou seja, o sistema não consegue diferenciar diretamente os potenciais segurados e falha no desenho de incentivos para a autodiferenciação. Os indicadores preocupam porque, para além dos desafios persistentes para o aumento da proporção de autônomos protegidos pela previdência social, os resultados parecem modestos frente aos incentivos proporcionados.

A eliminação da diferença entre as alíquotas do MEI e do PPS, a fim de tornar o sistema mais sustentável e desestimular eventuais migrações entre os planos, e/ou a diferenciação de pacotes (pela oferta de benefícios e serviços, ainda que estes já estejam restritos ao básico), que levem os indivíduos a fazer escolhas mais ajustadas à sua real capacidade contributiva, são medidas que podem ser incorporadas ao debate, ainda que não estejam isentas de algum custo indesejado em termos de potencial de inclusão e de profundidade da proteção oferecida. Uma possibilidade é a diferenciação nos requisitos de elegibilidade, como a carência contributiva mínima, segundo as alíquotas de contribuição, mas este também pode ser um fator de exclusão, já que o público com menor capacidade contributiva tende a enfrentar dificuldades maiores para manter o volume necessário e a regularidade dos aportes. Outra alternativa, de mais difícil execução, mas já aplicada para os contribuintes facultativos de baixa renda, pode ser a vinculação de algum destes planos de inclusão a cadastros governamentais (ainda que menos restritivos que o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico) que revelem o

máximo possível da real situação socioeconômica de seus participantes ou beneficiários.²

Um aspecto fundamental a ser discutido, neste contexto, é o limite dos subsídios concedidos, pois a partir de certo ponto (com a eventual redução das alíquotas contributivas a níveis simbólicos e o agravante de que a focalização destes subsídios pode resultar pouco factível) pode-se estimular a precarização das relações de trabalho (via migração involuntária entre categorias de segurados) e favorecer a concessão de subsídios regressivos à cotização de trabalhadores com capacidade para arcar com os custos normais da cobertura. Poderia ser necessário e legítimo, ao invés disso, proteger a qualidade da proteção já alcançada no país e ao mesmo tempo reconhecer que parte da população – sem o suporte de diversas outras políticas públicas (políticas de geração de emprego e renda, políticas de renda mínima, aumento do nível de educação etc.), as quais não podem ser substituídas pela política previdenciária, mas são imperativas para fins de proteção e de redistribuição de renda – pode não alcançar os requisitos contributivos qualquer que seja o valor da contribuição exigida. Um ponto de partida nesse debate deveria ser uma avaliação de impacto das políticas aqui abordadas sobre a cobertura previdenciária, com destaque para o efeito migração.

2. O facultativo de baixa renda cotiza para a previdência com valor reduzido (de 5% do salário mínimo – SM) e a filiação previdenciária nesta modalidade é exclusiva para homem ou mulher de famílias de baixa renda, que se dedique exclusivamente ao trabalho doméstico no âmbito da sua residência e que não tenha renda própria. São requisitos para participação: não possuir renda própria de nenhum tipo; não exercer atividade remunerada e dedicar-se apenas ao trabalho doméstico, na própria residência; possuir renda familiar de até 2 SMs, sendo que o Bolsa Família não entra para o cálculo; e estar inscrito no CadÚnico, com situação atualizada nos últimos dois anos. Essas medidas são interessantes, mas são limitadas, não apenas por questões operacionais. Muitos destes indivíduos não possuem capacidade contributiva e outros, mesmo que a tenham em algum grau, enfrentam um custo de oportunidade elevado nessa decisão – em face, por exemplo, de outros gastos pessoais e familiares essenciais no curto prazo (alimentação, saúde, educação etc.).